

# Analisis CSIS

## Terorisme dan Keamanan Manusia

### ANALISIS PERISTIWA

#### *Tinjauan Perkembangan Politik:*

Dinamika Politik Memasuki Tahap Persiapan  
Pemilu 2004

#### *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

Pemulihan yang Rapuh

### ARTIKEL

Pemberantasan Terorisme dan Kejahatan Transnasional  
dalam Pembangunan Keamanan Asia Tenggara

*Soft Issues* sebagai Ancaman Keamanan Internasional

Problematika Peredaran *Small Arms* di Kawasan  
Asia Tenggara: Thailand, Filipina dan Indonesia

*Human Security* dalam Konteks Global dan  
Relevansinya Bagi Indonesia

Mencegah Lahirnya Terorisme Negara:  
Indonesia Pasca Bom Bali

Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Terorisme:  
Pro-Aktif Namun Hati-hati

Politik Lokal Pasca Amandemen Konstitusi:  
Mencari Peluang Perubahan



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



# Analisis CSIS

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

2

### ANALISIS PERISTIWA

- Tinjauan Perkembangan Politik:  
Dinamika Politik Memasuki Tahap Persiapan Pemilu 2004  
*Ignasius Ismanto*
- Tinjauan Perkembangan Ekonomi:  
Pemulihan yang Rapuh  
*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

3

15

### ARTIKEL

- Pemberantasan Terorisme dan Kejahatan Transnasional  
dalam Pembangunan Keamanan Asia Tenggara  
*C.P.F. Luhulima*
- *Soft Issues* sebagai Ancaman Keamanan Internasional  
*Poliak Partogi Nainggolan*
- Problematika Peredaran *Small Arms* di Kawasan  
Asia Tenggara: Thailand, Filipina dan Indonesia  
*Philips Jusario Vermonte*
- *Human Security* dalam Konteks Global dan  
Relevansinya Bagi Indonesia  
*Anak Agung Banyu Perwita*
- Mencegah Lahirnya Terorisme Negara:  
Indonesia Pasca Bom Bali  
*Donny Gahril Adian*
- Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Terorisme:  
Pro-Aktif Namun Hati-hati  
*Bantarto Bando*
- Politik Lokal Pasca Amandemen Konstitusi:  
Mencari Peluang Perubahan  
*Indra J. Piliang*

31

49

57

70

78

89

98

## PENGANTAR REDAKSI

**B** ERAKHIRNYA perang dingin tidak serta-merta mengakhiri konflik dan membuahkannya perdamaian. Peperangan dan konflik militer masih terjadi di beberapa bagian dunia. Akan tetapi persoalan dan konflik yang bersumber pada isu non-konvensional lebih mengemuka. Terorisme merupakan bentuk ancaman baru terhadap keamanan internasional yang harus dihadapi dengan cara yang berbeda dari konflik-konflik militer konvensional. Demikian pula kecenderungan untuk mengedepankan keamanan manusia dengan mengeliminasi konflik-konflik sosial dan ekonomi juga memerlukan pendekatan baru yang menggeser fokus keamanan dari keamanan nasional ke keamanan manusia. Penekanan terhadap keamanan manusia menjadi standar baru bagi penilaian keberhasilan keamanan internasional. Meskipun demikian globalisasi memunculkan kecenderungan similaritas dan uniformitas dari para individu dan kelompok sehingga melibas batas-batas negara dan mensyaratkan adanya kerja sama internasional bahkan untuk penyelesaian masalah-masalah nasional. Persoalan ancaman keamanan baru serta wacana pemecahan dalam kerangka kerja sama internasional dirangkum dalam *Analisis CSIS* dengan tema "Terorisme dan Keamanan Manusia".

Tulisan pertama oleh C.P.F. Luhulima, membahas upaya-upaya kerja sama negara-negara Asia Tenggara dalam menghadapi ancaman terorisme. Upaya tersebut tidak hanya memperhatikan keamanan negara melainkan harus pula mengembangkan norma-norma bagi keamanan dan pengembangan manusia secara individu. Secara lebih terinci Poltak Partogi Nainggolan membahas masalah-masalah non-militer yang menjadi sumber ancaman baru bagi keamanan nasional yang meliputi terorisme internasional, konflik skala rendah serta terganggunya keamanan lingkungan, ekonomi dan sosial akibat terbatasnya sumber daya alam dan degradasi lingkungan. Globalisasi telah membuat isu-isu non-konvensional menjadi lintas batas dan akhirnya mengancam keamanan internasional.

Penanganan terhadap konflik di tingkat nasional dan konflik skala rendah lainnya diperumit dengan ketersediaan *small arms* dan *light weapon* (SALW). Meluasnya peredaran senjata jenis ini terutama di kalangan sipil tidak hanya membahayakan negara dan rakyat tetapi juga mengubah hubungan kekuasaan antara aktor negara dan non-negara. Philips Jusario Vermonte membahas pola peredaran SALW dan juga aktor-aktor yang terlibat dalam isu ini. Dalam konteks Indonesia, agenda tentang keamanan manusia tidak terlepas dari tuntutan global seperti penyebaran demokrasi, perlindungan HAM dan penyelesaian konflik komunal serta perbaikan lingkungan hidup. Menurut Anak Agung Banyu Perwita globalisasi telah menghadirkan perbenturan antara uniformitas dan partikularitas di tingkat nasional, terutama negara bangsa yang terdiri dari masyarakat majemuk.

Dalam perspektif yang lain Donny Gahral Adian menilai bahwa terorisme negara justru muncul ketika kebijakan pemerintah dalam menciptakan keamanan nasional adalah dengan menekan keamanan manusia. Sementara itu politik luar negeri Indonesia di dalam menangani isu terorisme menurut Bantarto Bandoro cukup pro-aktif namun sangat hati-hati agar tidak menimbulkan kesan menghambat demokrasi dan mematikan aspirasi kelompok-kelompok tertentu di dalam negeri. Tulisan terakhir oleh Indra J. Piliang berusaha menunjukkan peluang bagi perubahan politik ke depan terutama setelah dilakukannya amandemen konstitusi.



### TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

# Dinamika Politik Memasuki Tahap Persiapan Pemilu 2004

*Ignasius Ismanto*

## PENDAHULUAN

**P**ERKEMBANGAN politik Indonesia memasuki awal tahun 2003 ditandai oleh gelombang demonstrasi menentang kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, tarif dasar listrik dan tarif telepon. Demonstrasi menentang kebijakan pemerintah yang akhirnya berkembang menjadi tuntutan pengunduran diri pemerintahan Megawati dan Hamzah Haz tidaklah berlangsung dalam ruang yang hampa politik, seiring dengan semakin dekatnya pemilihan umum 2004. Aksi demonstrasi, alotnya proses politik dalam penyelesaian UU tentang Pemilihan Umum dan UU Pemilihan Presiden Langsung di DPR, persiapan partai-partai politik dalam menghadapi Pemilu 2004, serta munculnya *draft* RUU TNI yang mengundang pro dan kontra di masyarakat, merupakan rangkaian peristiwa yang mewarnai dinamika perkembangan politik dalam kuartal pertama 2003.

Sementara itu, pecahnya perang AS-Irak telah membawa pengaruh yang

luas di berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia. Serangan Amerika Serikat atas Irak itu telah mengundang gelombang demonstrasi di sejumlah kota. Gelombang demonstrasi secara besar-besaran di Jakarta didukung oleh berbagai elemen masyarakat dan agama. Perang AS-Irak bukan perang agama. Namun, dampak dari perang AS-Irak itu dapat membuka peluang bagi berbagai manuver politik dengan memanfaatkan radikalisme agama, lebih-lebih di tengah persaingan politik saat ini, yang pada akhirnya dikhawatirkan hanya akan semakin memperburuk kemelut politik di tanah air.

## KENAIKAN HARGA BBM, TARIF DASAR LISTRIK DAN TARIF TELEPON

Kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, tarif dasar listrik dan tarif telepon secara serentak pada awal Januari 2003 telah memicu aksi gelombang demonstrasi yang meluas di berbagai kota besar, seperti Jakarta, Surabaya, Yogyakarta, Semarang, Ban-



dung, Medan, Makassar, Malang serta beberapa kota lainnya. Aksi gelombang demonstrasi itu juga diwarnai oleh tuntutan mundurnya Presiden Megawati Soekarnoputeri dan Wakil Presiden Hamzah Haz.

Namun apakah aksi gelombang demonstrasi itu dapat diartikan sebagai upaya yang dimaksudkan untuk menjatuhkan pemerintahan Megawati dan Hamzah Haz di tengah jalan, sebagaimana yang dialami oleh pemerintahan sebelumnya, yaitu Presiden Abdurrahman Wahid? Sekiranya aksi demonstrasi itu berkembang menjadi tekanan politik yang dimanfaatkan untuk menjatuhkan pemerintahan Megawati, maka prosesnya pun tidak akan semudah proses yang dialami oleh Presiden Wahid. *Pertama*, proses konstitusional untuk menjatuhkan pemerintahan Megawati tidak sesederhana proses politik dalam menjatuhkan Presiden Wahid. Dengan perubahan UUD 1945, proses pergantian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir karena tuduhan pelanggaran hukum secara konstitusional hanya dimungkinkan melalui proses hukum yaitu oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Perubahan konstitusi itu sebenarnya memberi katup pengaman terhadap manuver politik dalam menjatuhkan suatu pemerintahan.

*Kedua*, Mahkamah Konstitusi sendiri hingga sekarang belum terbentuk. Meskipun demikian, Mahkamah Agung (MA) memiliki kewenangan dalam menangani tuduhan terhadap pelanggaran hukum berat yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sejauh proses itu diusulkan oleh DPR. Bila momentum

itu digunakan untuk menjatuhkan pemerintahan Megawati, persoalannya adalah apakah kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam menaikkan harga BBM, tarif dasar listrik dan tarif telepon itu dapat dikategorikan sebagai suatu bentuk pelanggaran hukum berat yang dilakukan Presiden Megawati? Apalagi dasar pertimbangan politik untuk menaikkan harga BBM itu telah disetujui oleh DPR dengan pengesahan APBN 2003/2004.

*Ketiga*, realitas tekanan politik yang menuntut mundurnya pemerintah itu lebih disuarakan oleh proses politik di luar parlemen, yaitu dalam bentuk aksi gelombang demonstrasi. Sedangkan DPR sendiri menjadi bagian mata rantai dari kebijakan yang ditentang dalam aksi gelombang demonstrasi tersebut. Situasi ini berbeda dengan tekanan politik dalam penjatuhan Presiden Wahid yang dipicu oleh fraksi-fraksi dalam DPR sendiri. Dukungan utama politik pemerintahan Wahid di parlemen, khususnya fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang sangat kecil tidak cukup efektif dalam menghadapi manuver koalisi lintas fraksi dalam menjatuhkan pemerintahan Wahid, yaitu melalui *impeachment* pada bulan Agustus 2001.

Meskipun, aksi gelombang demonstrasi menentang kebijakan pemerintah itu dipandang tidak cukup efektif untuk menjatuhkan suatu pemerintahan yang sah, aksi gelombang protes itu merupakan tantangan politik yang tidak dapat dipandang remeh bagi Pemerintahan Megawati dan Hamzah Haz. Gelombang aksi demonstrasi itu merupakan fenomena bentuk ungkapan



ketidakpuasan publik terhadap pemerintah, yang secara massif untuk pertama kali bergulir sejak Presiden Megawati dan Wakil Presiden Hamzah Haz berada pada tampuk kekuasaan pada bulan Agustus 2001. Gelombang ketidakpuasan publik terhadap pemerintah dalam aksi demonstrasi itu mendapat dukungan yang luas dari sejumlah elemen masyarakat, mulai dari kaum ibu rumah tangga, nelayan, buruh, pengusaha, hingga kalangan aktivis LSM, aktivis partai politik serta mahasiswa.

Aksi gelombang demonstrasi menentang kenaikan harga BBM, tarif dasar listrik dan tarif telepon merupakan fenomena gunung es dalam menggambarkan perkembangan yang tengah berlangsung. Sosok yang tampak di permukaan adalah bentuk protes terhadap pemerintah, yaitu dengan memanfaatkan isu kenaikan harga BBM, tarif dasar listrik dan tarif telepon secara serentak yang dipandang tidak sensitif terhadap kesulitan ekonomi yang tengah dihadapi masyarakat luas. Namun protes tersebut hanyalah merupakan saluran dalam menyuarakan kekecewaan publik yang lebih luas, khususnya terhadap sikap pemerintah dalam menyikapi berbagai persoalan yang berkembang dalam masyarakat selama ini, seperti lemahnya upaya penegakan hukum serta praktek-praktek kolusi dan korupsi.

Pertanyaan yang penting untuk dikaji adalah, bagaimana implikasi politik dari kebijakan yang akhirnya memicu reaksi publik terhadap pemerintahan Megawati maupun dampaknya terhadap PDI-P sebagai partai pendu-

kung utama dalam pemerintahannya? Kebijakan yang secara politis tidak populer itu dapat membawa implikasi politik yang serius, yaitu memudarnya citra PDI-P sebagai partai "Wong Cilik".

Dampak politik dari tekanan publik terhadap pemerintahan Megawati dan Hamzah Haz itu semakin menarik, lebih-lebih dikaitkan dengan perkembangan konstelasi politik yang semakin membuka peluang bagi elite-elite politik untuk melakukan berbagai manuver politik seiring dengan semakin mendekatnya pemilihan umum 2004. Badan Intelijen Negara (BIN) mensinyalir bahwa aksi mahasiswa yang menuntut mundurnya Megawati dan Hamzah Haz dari tampuk kekuasaan itu didalangi oleh elite-elite politik yaitu: (a) Fuad Bawazir, mantan Menteri Keuangan yang kini menjadi anggota MPR mewakili Fraksi Reformasi dari unsur PAN; (b) Jenderal (Purn.) Wiranto, mantan Panglima ABRI; (c) Adi Sasono, tokoh senior ICMI serta deklarator Partai Merdeka, partai politik baru yang akan mengikuti Pemilu 2004; dan (d) Eros Djarot dari Partai Nasional Bung Karno (PNBK) (*Republika*, *Media Indonesia*, *The Jakarta Post*, 22 Januari 2003; *Koran Tempo*, 23 Januari 2003).

## UU PEMILU: AKANKAH MENDORONG PERUBAHAN BERARTI?

Setelah melalui proses pembahasan yang alot serta penundaan beberapa kali dalam pembahasan, DPR akhirnya mengesahkan UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum pada 18 Februari 2003. Mundurnya penyelesaian UU



Pemilu itu, yang semula diagendakan selesai pada akhir 2002, membawa konsekuensi pada semakin pendeknya waktu yang tersisa dalam proses persiapan pelaksanaan Pemilu 2004. Bukan tidak mustahil, implikasi dari waktu yang terbatas dalam persiapan pemilu itu dapat memicu ketegangan-ketegangan baru dalam menyongsong Pemilu 2004, khususnya antara partai-partai politik baru yang belum lama didirikan dan kini tengah berjuang untuk menentukan eksistensinya dalam Pemilu 2004, dan partai-partai politik yang telah *established*, yaitu partai-partai yang telah ikut dan meraih suara yang signifikan dalam pemilu sebelumnya. Proses persiapan yang pendek itu praktis memberikan keuntungan, khususnya bagi partai-partai yang telah *established* seperti: PDI-P, Golkar, PPP, yang telah membangun jaringan politik lebih awal. Saat ini tercatat sebanyak 237 partai politik (termasuk partai politik yang telah ikut dalam Pemilu 1999) yang berharap dapat mengikuti Pemilu 2004. Namun diperkirakan akan banyak partai politik yang berguguran sebelum berlaga dalam kompetisi Pemilu 2004 karena terhambat oleh "aturan main" yang baru saja ditetapkan dalam UU Pemilu itu. Akankah Pemilu 2004 berlangsung demokratis? Jawabannya juga akan ditentukan oleh "aturan main" dalam proses pemilu.

UU Pemilu yang baru itu mengandung sejumlah perubahan yang menarik. *Pertama*, tentang *electoral threshold*. Penetapan *electoral threshold* bagi partai-partai yang telah ikut dalam Pemilu

1999 untuk dapat mengikuti kembali Pemilu 2004 merupakan salah satu isu yang menjadi perdebatan sengit dalam penyelesaian UU Pemilu yang baru itu. Dalam UU Pemilu yang lama ditetapkan bahwa partai-partai yang memperoleh suara kurang dari dua persen dalam Pemilu 1999 dinyatakan tidak dapat mengikuti pemilu selanjutnya. Namun, UU Pemilu yang baru membuka kemungkinan bagi partai-partai yang memperoleh suara kurang dari dua persen untuk dapat mengikuti Pemilu 2004 asalkan partai-partai tersebut menggabungkan diri dengan partai-partai lain. Peluang itu memberi rasionalitas bagi partai-partai yang gagal memenuhi ketentuan *electoral threshold* untuk bergabung dengan partai-partai yang telah *established*. Ketentuan itu dipandang hanya memberi peluang yang menguntungkan bagi partai-partai besar yaitu partai-partai yang meraih suara cukup signifikan dalam Pemilu 1999 yang lalu, seperti: PDI-P, Golkar, PPP, PKB, PBB dan PAN.

*Kedua*, tentang sistem pemilihan. Pemilu 2004 akan menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka. Sistem ini merupakan perpaduan antara sistem proporsional dan sistem distrik. Dalam sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka, pemilih memilih calon yang telah dinominasikan oleh partai politik. Penetapan calon jadi (calon terpilih) akan ditentukan berdasarkan apakah suara yang diperoleh calon itu telah memenuhi bilangan pembagi pemilih. Bilangan pembagi pemilih dalam pengertian ini dihitung berdasarkan jumlah suara pe-



milih yang sah dibagi dengan jumlah kursi yang tersedia untuk setiap daerah pemilihan. Adapun basis yang menjadi daerah pemilihan dalam Pemilu 2004 adalah tingkat provinsi. Sistem pemilu ini berbeda dengan sistem pemilu pada masa sebelumnya yang menerapkan sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup di mana pemilih hanya memilih tanda gambar partai. Penetapan calon dalam sistem stelsel daftar tertutup ditentukan oleh peringkat calon dalam daftar pencalonan serta jumlah suara (kursi) yang diperoleh partai untuk setiap daerah pemilihan. Basis daerah pemilihan pada pemilu sebelumnya juga ditetapkan pada tingkat provinsi.

Sistem pemilihan berperan penting dalam menentukan relasi antara pemilih (konstituen), partai politik dan lembaga legislatif. Sistem pemilu dengan daftar calon terbuka secara umum memberi peluang bagi pemilih untuk memperoleh informasi yang lebih lengkap dalam menentukan preferensi calon pilihannya. Sistem itu lebih menguntungkan bagi para pemilih karena mengurangi risiko terhadap praktek-praktek "membeli kucing dalam karung" dalam proses pencalonan. Sistem ini juga memberi pengakuan terhadap kedaulatan pemilih. Namun bila UU Pemilu yang baru itu dicermati secara saksama, terlihat bahwa sistem pemilu yang baru itu sesungguhnya tidak memberi jaminan sepenuhnya dalam menegakkan kedaulatan pemilih itu. Hal itu terutama terlihat dari pemberian kewenangan bagi pengurus partai dalam menetapkan calon terpilih jika

calon yang dinominasikan partai tersebut tidak memenuhi persyaratan bilangan pembagi pemilih.

Sistem pemilu dengan daftar terbuka bila didukung oleh kedaulatan pemilih akan semakin membatasi kewenangan partai serta peluang manipulasi partai dalam penetapan calon terpilih, termasuk juga mengakhiri *rationale* bagi partai-partai politik dalam melakukan penggabungan sisa suara (*stambush accord*) karena *stambush accord* yang dilakukan oleh partai-partai politik itu dapat dipandang sebagai bentuk pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan pemilih yang telah diberikannya. Konsekuensi dari penerapan sistem daftar terbuka itu diharapkan juga berpengaruh terhadap bentuk akuntabilitas anggota legislatif (wakil rakyat) terhadap konstituen pendukungnya. Mekanisme sistem pemilihan itu secara tidak langsung dapat meningkatkan kemandirian lembaga legislatif serta membatasi intervensi internal partai-partai politik terhadap keanggotaan lembaga legislatif.

Sehubungan dengan hal itu, suatu hal yang ironis bila hak *recall* bagi partai-partai politik justru dihidupkan kembali sebagaimana dilembagakan dalam UU Partai Politik yang disahkan DPR pada bulan November 2002. Pemberian hak *recall* bagi partai politik dapat dipandang sebagai semangat yang memperlemah pengakuan terhadap kedaulatan pemilih. Perubahan sistem pemilu semakin meningkatkan kompleksitas administratif dalam proses pencalonan. Namun secara substansial perubahan sistem pemilu itu sesungguhnya



nya tidak jauh berbeda dengan sistem pemilu sebelumnya, yaitu masih memberikan peran dominan bagi partai-partai politik dalam proses pencalonan.

Perubahan sistem pemilu itu membuka peluang dalam mendorong kompetisi eksternal antarpolitical partai serta kompetisi internal dalam organisasi partai. Pencalonan wakil-wakil yang diusulkan oleh partai politik yang memiliki *track record* yang buruk di mata publik tidak hanya melemahkan daya jual calon tetapi juga merusak citra partai yang mencalonkannya. Akankah sistem pemilu yang baru itu menghasilkan wajah-wajah baru pada lembaga legislatif di pusat maupun daerah? Lebih-lebih dikaitkan dengan fenomena meluasnya akumulasi kekecewaan publik terhadap citra keanggotaan legislatif selama ini. Proses pencalonan merupakan faktor yang sangat menentukan terhadap dukungan publik dalam Pemilu 2004. Pencalonan yang mengabaikan rambu-rambu kelayakan itu justru akan disambut publik dengan sikap kritis, yaitu dengan menarik dukungan politik mereka, yang dalam fenomena politik selama ini dikenal dengan konsep Golput (Golongan Putih). Sehubungan dengan itu, Golput dapat dipandang sebagai bentuk partisipasi politik masyarakat yang dapat berperan penting dalam mendemokratisasikan proses pemilu. Akankah dimensi kelayakan dalam proses pencalonan itu menjadi peluang untuk membangun konsolidasi bagi partai-partai politik yang dihadapkan pada konflik internal partai? Atau sebaliknya, mungkinkah perubahan sistem pemilu itu justru dapat menjadi

sumber potensi pemicu konflik internal partai, terutama bila partai tersebut gagal dalam membangun konsolidasi?

Sistem pemilu yang baru tidak berarti akan menjadi obat mujarab dalam mengendalikan praktek-praktek kekuatan politik uang (*money politics*) di masa mendatang. Sistem pemilu, apa pun bentuknya selalu membuka peluang bagi permainan politik uang sejauh tidak didukung oleh proses pencalonan yang transparan dan demokratis serta sistem pengawasan pemilu yang efektif. Dalam sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup, penentuan peringkat calon dalam daftar urutan partai merupakan lahan subur bagi permainan kekuatan politik uang dalam organisasi partai. Semakin tinggi peringkat calon dalam daftar urutan, semakin besar nilai politik dalam memperoleh peluang sebagai wakil rakyat, dan karena itu semakin besar biaya ekonomi yang harus dibayar dalam menempati peringkat urutan calon itu. Tidaklah mengherankan bila seseorang berani menguras uang dalam jumlah yang jauh lebih besar hanya untuk dapat memesan urutan potensial yang menjanjikan sebagai wakil rakyat.

Perubahan sistem pemilu dengan menerapkan daftar terbuka ini pun tidak menjamin dalam mengendalikan praktek-praktek kekuatan politik uang itu. Peluang permainan kekuatan uang masih terbuka, terutama dikaitkan dengan masih diberikannya kewenangan bagi pengurus partai dalam menetapkan calon-calon terpilih yang dalam perolehan suara nanti tidak memenuhi persyaratan bilangan hasil pembagi.



Tidak adanya pengaturan yang transparan terhadap calon-calon yang tidak memenuhi bilangan hasil pembagi, bahkan memberikan kewenangan partai dalam penentuan calon-calon tersebut, merupakan lahan bagi bertahannya permainan kekuatan politik uang. Penentuan calon terpilih bagi mereka yang tidak memenuhi bilangan hasil pembagi yaitu dengan menggunakan dasar pertimbangan peringkat perolehan suara mereka merupakan mekanisme yang jauh lebih transparan dan demokratis daripada menyerahkan penentuan calon itu kepada pengurus partai. Lemahnya transparansi dalam penentuan calon terpilih itu masih membuka peluang bagi praktek-praktek permainan kekuatan politik uang. Di samping itu, selama jabatan-jabatan publik itu memberi peluang yang menjanjikan dibandingkan dengan biaya untuk meraih jabatan-jabatan publik itu, maka rasionalitas *money politics* akan cenderung dipertahankan. Selama proses rekrutmen politik untuk jabatan-jabatan publik, seperti: DPR, DPR-D, Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota hingga Kepala Desa masih didasari pada rasionalitas praktek-praktek kekuatan uang, maka proses politik tidak akan mampu mengendalikan KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme) di masa yang akan datang.

## TNI DAN POLITIK

Di tengah antusiasme publik dalam menyikapi sejumlah UU Politik yang akan menetapkan aturan main dalam Pemilu 2004, perhatian publik dengan serta-merta tertuju pada munculnya

*draft* RUU TNI. *Draft* RUU TNI itu tidak kalah seriusnya dalam menyita perhatian publik. Meskipun masih dalam bentuk *draft* RUU, substansi dari RUU TNI ini dipandang mengandung sejumlah pertanyaan yang mendasar dalam mereposisikan peran TNI. Oleh karena itu menjadi penting untuk mendiskusikan secara terbuka tentang peran militer itu di tengah upaya bangsa Indonesia membangun suatu sistem politik yang demokratis.

Sejak berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto pada 1998, Indonesia dihadapkan pada serangkaian perubahan politik mendasar dalam membangun sendi-sendi kehidupan politik yang demokratis. Salah satu aspek dari serangkaian perubahan politik itu adalah upaya untuk meredefinisikan kembali peran politik militer dalam konstelasi politik yang telah berubah itu. Redefinisi itu pada hakikatnya dimaksudkan untuk membangun profesionalisme militer dalam menjalankan fungsi utamanya, yaitu mempertahankan eksistensi negara dalam menghadapi ancaman keamanan eksternal. Pengakuan profesionalisme militer merupakan aspek penting dalam mendukung transisi demokrasi. Profesionalisme militer tidak saja akan memperkuat institusi militer sebagai alat negara, tetapi juga menghindarkan militer dari arena tarik-menarik kepentingan politik yang pada gilirannya justru hanya menempatkan militer sebagai alat kekuasaan belaka.

Konsep supremasi sipil (*civilian supremacy*) atas militer telah diterima secara luas sebagai acuan dalam membangun hubungan sipil-militer bagi pe-



negakan demokrasi. Suatu masyarakat yang demokratis hanya mungkin dapat dipertahankan bila setiap komponen bangsa, termasuk militer yang memiliki kewenangan formal dalam menggunakan kekuatan fisik, tunduk pada institusi kenegaraan yang dihasilkan secara demokratis serta kebijakan-kebijakan negara yang dihasilkannya. Hubungan sipil-militer yang mengacu pada konsep supremasi sipil atas militer, yang dikenal dengan kontrol sipil objektif (*objective civilian control*) itu membawa beberapa konsekuensi:

- (a) subordinasi militer kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis oleh rakyat,
- (b) pengakuan otonomi bagi militer serta profesionalisme atas bidang-bidang yang menjadi profesionalitas militer, dan
- (c) minimalisasi intervensi militer dalam politik dan minimalisasi intervensi politik dalam militer.

Beberapa pasal dalam *draft* RUU tentang TNI itu secara substansial dipandang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip supremasi sipil atas militer. *Pertama*, Pasal 19 yang memberi kekuasaan kepada Panglima TNI untuk menggunakan kekuatan militer tanpa meminta persetujuan terlebih dulu dari Presiden, khususnya dalam menghadapi keadaan darurat. Pasal itu mengundang perdebatan karena kewenangan untuk menyatakan bahwa negara dalam keadaan darurat pada hakikatnya merupakan kewenangan Presiden yang selanjutnya diperlukan persetujuan dari DPR. Demikian pula penge-  
rahan kekuatan militer dalam hubung-

an sipil-militer yang menjunjung prinsip supremasi sipil atas militer pada hakikatnya merupakan domain politik, dan oleh karena itu merupakan otoritas kepemimpinan politik.

*Kedua*, Pasal 14 memberikan otoritas bagi Panglima TNI, meskipun melalui kerja sama dengan Menteri Pertahanan, dalam menetapkan kebijakan pertahanan. Pasal ini juga bertentangan dengan prinsip supremasi sipil. Apalagi UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara secara tegas telah menetapkan bahwa Panglima TNI hanya melaksanakan kebijakan yang telah dibuat oleh Presiden melalui Menteri Pertahanan.

*Draft* RUU tentang TNI yang mendapat reaksi kritis dari berbagai kalangan masyarakat justru disambut dengan sikap yang agak berbeda khususnya oleh kalangan elite partai. Sejumlah elite partai dalam menanggapi *draft* RUU itu justru menghimbau agar masyarakat tidak bersikap curiga terhadap TNI. Sikap kalangan elite partai yang demikian itu mungkin karena mereka hanya memfokuskan pada "isu kudeta" yang menjadi salah satu polemik yang berkembang dalam menyikapi *draft* RUU itu. Apakah sikap elite-elite partai itu mencerminkan kepentingan mereka untuk menarik militer ke dalam arena politik? Bila demikian, fenomena itu merupakan indikasi lemahnya kepemimpinan sipil sendiri.

Transisi demokrasi telah mendorong sejumlah perubahan politik yang penting bagi militer. TNI tidak lagi terlibat dalam politik praktis. TNI juga akan mengakhiri keterwakilan politik



mereka di DPR pada 2004 mendatang. Namun, apakah perubahan itu berarti telah menutup peluang bagi politisi sipil untuk menarik pengaruh militer ke dalam arena politik? *Draft RUU Pemilu* yang semula memberikan hak bagi anggota TNI dan Polri untuk menggunakan hak memilih dan hak dipilih mengindikasikan kuatnya tarik-menarik kepentingan itu. UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara secara tegas menyatakan bahwa anggota Polri tidak akan menggunakan hak memilih dan hak dipilih. UU Pemilu yang baru memang tidak mengatur secara eksplisit bagi anggota TNI untuk menggunakan hak dipilih dalam pencalonan DPR dan DPR-D itu. TNI dan Polri sebagai alat pertahanan dan keamanan sebaiknya tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih karena penggunaan hak itu dikhawatirkan hanya akan menarik TNI dan Polri ke dalam arena persaingan kekuasaan.

Isu lain yang telah lama mewarnai perdebatan publik dalam mewujudkan profesionalisme TNI dan pembangunan demokrasi selama ini adalah fenomena kemandirian finansial militer. Mantan Menteri Pertahanan Prof. Juwono Sudarsono mengemukakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selama ini hanya mampu menyediakan alokasi anggaran sebesar 30 persen untuk membiayai seluruh kegiatan operasional TNI. Sedangkan selebihnya, yaitu 70 persen biaya operasional TNI itu dibiayai di luar APBN. Publik selama ini tidak memperoleh informasi yang lengkap mengenai sumber-sumber pendanaan untuk menutup

kegiatan operasional itu. Fenomena itu membawa implikasi yang luas, terutama dalam melembagakan akuntabilitas penyelenggaraan fungsi pertahanan kepada publik.

Demokrasi mengisyaratkan pentingnya aspek transparansi dan akuntabilitas pada setiap aspek penyelenggaraan kekuasaan negara kepada publik. Isu tentang pembiayaan finansial bagi pertahanan dan keamanan itu semakin menjadi pembicaraan publik seiring dengan pemberitaan media massa bahwa PT Freeport Indonesia telah menyalurkan dana sebesar US\$5,6 juta (sekitar Rp. 50 milyar) dalam membantu TNI menjalankan tugasnya di provinsi yang tengah bergejolak itu (*Koran Tempo*, 15 Maret 2003). Substansi persoalan adalah berapa pun jumlah serta dari mana pun sumber-sumber pendanaan pembiayaan pelaksanaan fungsi pertahanan itu selalu menuntut adanya mekanisme pertanggungjawaban kepada publik. Kemandirian finansial militer dalam menggali sumber-sumber pendanaan untuk membiayai kegiatan operasional itu tidak saja melemahkan pelembagaan akuntabilitas penyelenggaraan fungsi pertahanan kepada publik tetapi juga tidak mendukung bagi upaya peningkatan profesionalisme militer sendiri. Suatu hal yang ironis pula, jika tuntutan profesionalisme militer itu tidak didukung oleh anggaran yang memadai.

Munculnya *draft RUU TNI* yang mengundang pro dan kontra, perdebatan publik tentang penggunaan hak pilih dan hak memilih bagi TNI/Polri dalam pemilu, serta isu kemandirian



finansial militer merupakan fenomena yang menarik di tengah perubahan politik saat ini. Isu-isu itu diduga akan tetap mewarnai wacana bagi dinamika perkembangan politik ke depan.

## PENCALONAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Untuk pertama kalinya dalam sejarah, Indonesia akan melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Perubahan UUD 1945 telah meletakkan dasar hukum bagi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu, di mana:

- (a) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat,
- (b) Pasangan Calon Presiden (Capres) dan Calon Wakil Presiden (Cawapres) diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilu,
- (c) Pasangan Capres dan Cawapres yang mendapat suara lebih dari 50 persen suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden,
- (d) Dalam hal tidak ada pasangan terpilih, maka diselenggarakan pemilu putaran kedua dengan menampilkan dua pasangan yang mendapat suara terbanyak pertama dan kedua dari pemilu putaran pertama. Pemilihan pada putaran kedua itu pun dilakukan secara langsung

oleh rakyat. Pasangan yang mendapat suara terbanyak dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

RUU tentang Pemilihan Presiden yang akan menentukan "aturan main" dalam pelaksanaan pemilihan Presiden 2004 sedang dibahas di DPR. Seperti halnya dalam pembahasan RUU Pemilu sebelumnya, pembahasan RUU Pemilihan Presiden ini juga diwarnai oleh sejumlah perbedaan yang tajam, terutama menyangkut waktu pelaksanaan pemilihan Presiden serta persyaratan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan Presiden. Sejumlah faksi politik di DPR menghendaki agar pemilihan Presiden dilakukan setelah pemilihan anggota legislatif. Pilihan waktu yaitu apakah pemilihan legislatif ditempuh lebih awal, atau pemilihan Presiden dilakukan lebih awal atau pemilihan legislatif dan Presiden dilaksanakan secara bersamaan ternyata tidak hanya menyangkut persoalan teknis-administratif dalam proses rekrutmen lembaga legislatif dan eksekutif, tetapi juga dapat membawa implikasi terhadap peluang dan kompetisi partai-partai dalam pencalonan Presiden. Siapa yang akan diuntungkan dan siapa yang akan dirugikan bila pemilihan Presiden dilakukan setelah pemilihan anggota legislatif merupakan salah satu perdebatan dalam pembahasan itu. Salah satu argumentasi agar pemilihan Presiden dilaksanakan setelah pemilihan anggota legislatif mengacu pada interpretasi ketentuan Pasal 6 A ayat (b) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "pasangan calon Presi-



den dan calon Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu". Persoalannya bukankah substansi ketentuan Pasal 6 A ayat (b) dalam UUD 1945 itu adalah menyangkut pemilihan Presiden? Bila demikian, frase "sebelum pelaksanaan pemilu" yang dimaksud adalah pemilu Presiden dan bukan pemilu lembaga legislatif.

Perdebatan tentang pelaksanaan pemilihan Presiden itu semakin menarik dengan penetapan persyaratan bagi partai politik dalam pencalonan Presiden. RUU Pemilihan Presiden itu menetapkan bahwa pencalonan Presiden hanya dapat dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara kumulatif sekurang-kurangnya 20 persen. *Rasionale* apa yang mendasari penetapan kumulatif minimal suara dalam pemilihan Presiden itu? Apakah untuk memperkuat dukungan politik bagi Presiden di lembaga legislatif, atau menghindari trauma *impeachment* terhadap Presiden? Bila demikian, mengapa nuansa perlementarian itu masih demikian besar pengaruhnya di tengah komitmen membangun sistem presidensial? Apakah penetapan kumulatif suara itu hanya sekadar dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan teknis administratif dalam pemilihan Presiden? Bila demikian, mengapa kepentingan teknis administratif itu harus mengorbankan tujuan yang lebih besar?

Penetapan persyaratan kumulatif suara sebesar 20 persen itu hanya akan

berdampak pada pembatasan kompetisi partai-partai dalam pencalonan Presiden. Partai-partai yang memperoleh suara yang signifikan dalam pemilu legislatif akan memiliki peluang untuk melakukan pencalonan Presiden. Meskipun, pencalonan Presiden yang dilakukan oleh partai kecil tidak selalu berarti menutup kemungkinan untuk meraih dukungan massa yang luas. Risiko yang terbesar dari penetapan suara kumulatif dalam pencalonan Presiden terutama bila partai politik atau gabungan partai gagal untuk meraih suara kumulatif minimal itu. Kegagalan pemilu legislatif berarti juga ancaman kegagalan yang serius untuk melakukan pemilihan Presiden. Bila hal itu terjadi, mekanisme apa yang akan ditempuh untuk melakukan pergantian Presiden pada 2004?

Sistem pemilihan Presiden yang berlangsung dalam sistem banyak partai telah mengundang pertanyaan: akan-kah pemilihan itu diselesaikan dalam satu putaran? Beratnya persyaratan menjadi Presiden dan Wakil Presiden serta tajamnya persaingan elite-elite partai selama ini selalu membayangi kecilnya kemungkinan proses pemilihan itu dapat diselesaikan dalam satu kali putaran. Beratnya tantangan untuk meraih mayoritas suara dalam pemilihan Presiden itu tidak menutup kemungkinan bagi partai-partai politik untuk membangun koalisi dalam proses pencalonan. Pencalonan dengan memadukan ragam representasi politik aliran yang berkembang dalam masyarakat, seperti: nasionalis-Islam, Jawa-Luar Jawa merupakan pilihan-



pilihan terbuka untuk menarik dukungan seluas mungkin di tengah masyarakat politik yang pluralistik. *Rasional* untuk membangun koalisi itu bertolak dari asumsi bahwa penentuan pasangan dari kubu partai yang beragam memberi peluang yang relatif lebih besar dalam menarik dukungan yang lebih luas daripada penentuan pasangan dari satu partai saja. Kecenderungan untuk membangun koalisi itu juga merupakan fenomena yang dapat diamati dari persiapan partai-partai dalam pencalonan.

Sejumlah partai politik telah mulai melakukan penjangkaran nama-nama untuk pencalonan itu. Bahkan beberapa partai politik cenderung menempatkan ketua umum mereka dalam pencalonan Presiden. PDI-P telah menetapkan Megawati Soekarnoputri dan PAN mengajukan Amien Rais. Kedua partai itu memang belum menetapkan calon pendamping pasangan mereka masing-masing. Akankah pilihan pendamping pasangan itu diambil dari calon pasangan yang diajukan oleh partai lain? Pemilihan Presiden langsung pada akhirnya mengundang sejumlah pertanyaan yang penting untuk dicermati, yaitu:

- (a) Bagaimana bentuk koalisi antar-partai dalam pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden itu?
- (b) Akankah koalisi pencalonan itu juga mampu menetralkan atau justru mempertajam polarisasi partai-partai, yaitu antara kubu Islam dan kubu nasionalis, dalam pemilihan Presiden langsung?

## CATATAN PENUTUP

DPR telah menyelesaikan sejumlah UU Politik yang diperlukan bagi pelaksanaan Pemilu 2004, seperti: UU Kepartaian, UU Pemilu serta UU Pemilihan Presiden yang dalam waktu dekat akan segera disahkan. Ini berarti masih ada satu UU yaitu tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD dan DPR-D untuk melengkapi aspek legalitas bagi pelaksanaan pemilu itu. RUU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD dan DPR-D itu telah diserahkan pemerintah dan memasuki proses pembahasan oleh DPR. Kemajuan penyelesaian sejumlah UU Politik itu juga semakin meningkatkan kepastian bagi agenda penyelenggaraan pemilu pada 2004 mendatang. Pemilu telah diterima secara luas sebagai mekanisme demokratis bagi pergantian kepemimpinan politik secara teratur, serta sekaligus sebagai wahana bagi masyarakat untuk ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Tidak berlebihan sekiranya masyarakat berharap Pemilu 2004 tidak hanya sebagai arena sirkulasi elite-elite politik semata. Lebih dari itu, Pemilu 2004 diharapkan dapat mendorong perubahan yang berarti dalam mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini. Jawaban itu pada akhirnya terpulang pada pertanyaan apakah Pemilu 2004 dapat diselenggarakan secara demokratis? Pemilu yang demokratis hanya dapat ditegakkan bila ada peluang dalam berkompetisi serta transparansi dalam proses penyelenggaraannya.

Dilihat dari aspek aturan main (*electoral law*), baik dalam pemilihan le-



gislatif maupun pemilihan eksekutif, UU Pemilu dan RUU Pemilihan Presiden Langsung memiliki kecenderungan yang cukup kuat untuk membatasi peluang partisipasi, terutama bagi masuknya pemain-pemain baru dan oleh karena itu juga dikhawatirkan dapat melemahkan kompetisi dalam proses pemilu. Oleh sebab itu, proses penyelenggaraan pemilu (*electoral process*) merupakan aspek yang penting dalam

meningkatkan kualitas pemilu yang demokratis. Aturan main yang cenderung membatasi peluang partisipasi dan kompetisi, apalagi tanpa didukung oleh keterlibatan masyarakat yang luas dalam menegakkan transparansi proses penyelenggaraan pemilu, jelas akan menjadi ancaman bagi demokrasi. Bukan tidak mustahil bila pemilu semacam itu akhirnya hanya akan melahirkan oligarki politik belaka!

## TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

### Pemulihan yang Rapuh

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

#### PERKEMBANGAN EKONOMI MAKRO

##### Pertumbuhan Ekonomi

**S**EPANJANG tahun 2002, ekonomi Indonesia tumbuh dengan laju 3,7 persen, sedikit lebih tinggi daripada tahun 2001 (3,4 persen), tetapi masih di bawah 4 persen yang ditargetkan pemerintah. Pertumbuhan lebih banyak didorong oleh konsumsi rumah tangga dan pemerintah. Investasi, ekspor dan impor mulai bangkit, ditandai oleh laju pertumbuhan yang positif dan terus meningkat sejak kuartal ketiga. Data pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) berdasar-

kan komponen pengeluaran disajikan pada Tabel 1.

Namun perkembangan positif pada kuartal keempat 2002 memiliki sejumlah catatan. Ada beberapa hal yang juga harus dicermati. *Pertama*, kenaikan konsumsi rumah tangga juga diikuti oleh kenaikan impor barang-barang konsumsi, yang berkontribusi secara negatif pada pertumbuhan PDB. *Kedua*, penyaluran kredit konsumsi yang mengalami penurunan dari 46 persen (y-o-y) di bulan Agustus menjadi 37 persen di Desember 2002 bisa menjadi indikasi bahwa peran konsumsi dalam menggerakkan pertumbuhan mulai mencapai *limit*. *Ketiga*,



Tabel 1

## INDONESIA: PERUMBUHAN PDB BERDASARKAN KOMPONEN PENGELUARAN, 2002

	Pertumbuhan <i>year-on-year</i> (persen)				
	Kw1	Kw2	Kw3	Kw4	2002
<b>Komponen Pengeluaran</b>					
Konsumsi Rumah Tangga	5,6	4,9	4,0	4,5	4,7
<i>Makanan</i>	-0,1	-0,1	0,3	2,7	0,7
<i>Bukan Makanan</i>	11,9	10,3	7,8	6,2	9,0
Konsumsi Pemerintah	6,6	9,0	16,9	17,9	12,8
Modal Tetap Domestik Bruto	-8,9	-4,6	4,6	8,9	-0,2
Ekspor Barang dan Jasa	-4,5	-6,5	2,6	4,4	-1,2
Impor Barang dan Jasa	-25,7	-20,8	2,9	9,8	-8,3
<b>PDB</b>	<b>2,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

Tabel 2

## INDONESIA: PERUMBUHAN PDB BERDASARKAN SEKTOR USAHA, 2002

	Pertumbuhan <i>year-on-year</i> (persen)				
	Kw1	Kw2	Kw3	Kw4	2002
<b>Sektor</b>					
1. Pertanian	-3,1	3,9	3,8	2,4	1,7
2. Pertambangan	-1,5	2,2	2,7	5,7	2,2
3. Manufaktur	5,6	3,9	4,1	2,4	4,0
4. Listrik, Air dan Gas	8,0	3,1	4,5	9,1	6,2
5. Konstruksi	1,9	3,2	5,4	5,9	4,1
6. Perdagangan, Hotel & Restoran	2,7	3,3	4,7	3,7	3,6
7. Transportasi & Komunikasi	8,9	8,8	7,5	6,2	7,8
8. Jasa Bisnis	4,4	5,2	5,8	6,8	5,5
9. Jasa-jasa Lain	2,7	1,8	1,6	1,8	2,0
<b>PDB</b>	<b>2,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

indeks kepercayaan konsumen (*consumer confidence index*) yang dikeluarkan oleh *The Danareksa Institute* dan Bank Indonesia turun cukup signifikan pada Januari 2003, setelah sebelumnya mengalami peningkatan menjelang akhir tahun 2002, sekitar hari raya dan menyusul penanganan masalah terorisme oleh pemerintah yang cukup memuaskan.

Keputusan pemerintah untuk menaikkan tarif BBM, listrik dan telepon yang mendorong gelombang demonstrasi penolakan adalah salah satu faktor yang menjelaskan penurunan indeks tersebut. Keempat, pertumbuhan investasi masih terhambat oleh iklim investasi domestik yang belum kondusif.



Data PDB sektoral menunjukkan bahwa lebih dari separuh pertumbuhan ekonomi Indonesia didorong oleh aktivitas di tiga sektor: manufaktur, perdagangan, perhotelan dan restoran serta transportasi dan komunikasi (lihat Tabel 2). Ketiga sektor itu menyumbang sekitar 60 persen terhadap pertumbuhan PDB. Sayangnya, kinerja sektor manufaktur, sebagai sektor terbesar dalam perekonomian selain pertanian, tidak terlalu baik selama 2002. Laju pertumbuhan kedua sektor kurang lebih sama atau lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan PDB secara keseluruhan sejak kuartal kedua. Bahkan, laju pertumbuhan keduanya menunjukkan gejala perlambatan. Sebaliknya, beberapa sektor "kecil" seperti konstruksi, jasa-jasa bisnis, transportasi dan komunikasi serta listrik, air dan gas menunjukkan laju pertumbuhan di atas rata-rata serta mengalami peningkatan.

### *Proyeksi 2003*

Berdasarkan evaluasi pertumbuhan PDB 2002 menurut komponen pengeluaran maupun sektoral, terlihat bahwa pendorong pertumbuhan ekonomi mulai berubah. Meski konsumsi rumah tangga masih menjadi faktor pendorong yang utama, perannya semakin berkurang. Di tahun 2003, konsumsi masih akan menjadi sumber utama pertumbuhan, tetapi dengan kontribusi yang mengecil. Selain itu, dari sisi sektoral, pertumbuhan juga tergantung pada seberapa mampu pertumbuhan di sektor-sektor "baru" mengkompensasi pertumbuhan di sektor-sektor "lama" yang menurun.

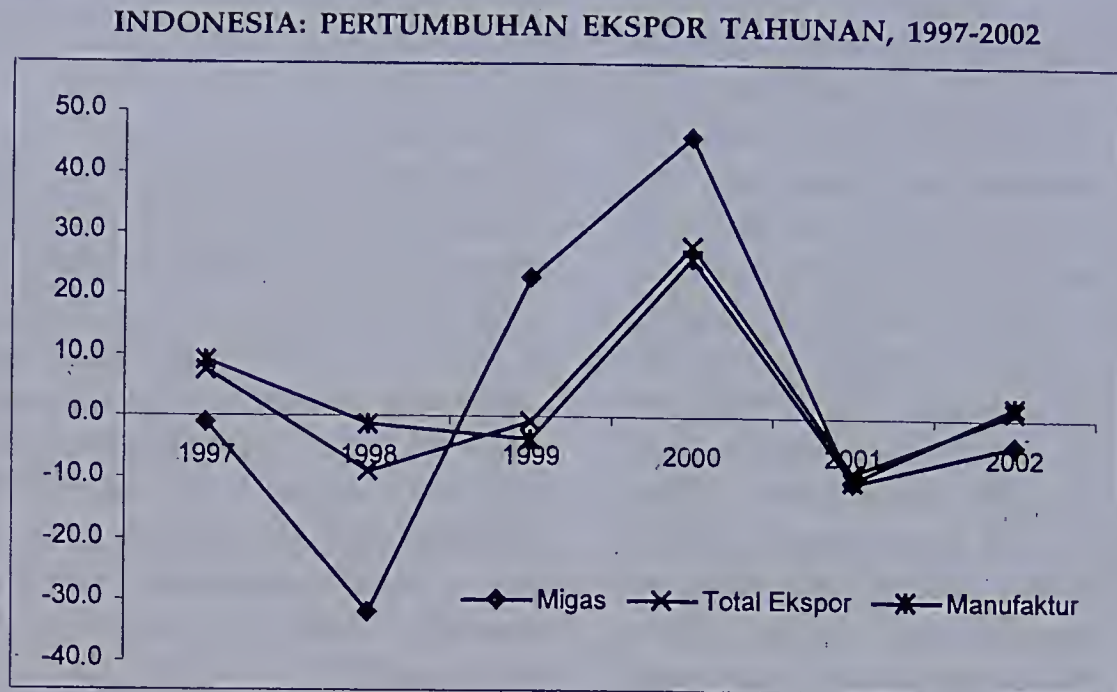
Ekonomi Indonesia juga akan terkena dampak serangan AS ke Irak. Tetapi masih terlalu pagi untuk memberikan gambaran akhir, karena dampak ekonomi dari serangan itu akan tergantung pada durasi dan imbas lanjutan dari perang. Kenaikan biaya transportasi serta premi asuransi akan mengancam kinerja ekspor. Pengiriman ekspor ke kawasan Teluk sudah mengalami penundaan, sementara pesanan terhadap barang-barang Indonesia dari sejumlah kawasan lain juga dikabarkan mengalami penundaan atau pembatalan karena alasan keamanan. Faktor keamanan juga bisa mempengaruhi arus investasi asing. Tanpa perang, pertumbuhan ekonomi 2003 diperkirakan sebesar 3,7 persen. Perang yang cepat diperkirakan menurunkan pertumbuhan ekonomi menjadi 3,3–3,5 persen. Jika perang berlangsung lebih lama, penurunan pertumbuhan ekonomi akan makin besar.

### **Neraca Pembayaran dan Perdagangan Internasional**

Sepanjang tahun 2002, nilai ekspor Indonesia mencapai US\$57 milyar, meningkat sebesar 1,2 persen dibandingkan dengan tahun 2001. Impor juga naik menjadi US\$31,2 milyar atau meningkat sebesar 1,7 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya, sehingga surplus neraca perdagangan menjadi US\$25,8 milyar. Surplus neraca berjalan untuk 2002 diperkirakan lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2001, karena mengecilnya defisit neraca jasa. Neraca modal masih defisit, walaupun arus modal keluar (*out-*



Gambar 1



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

*flows*) cukup berhasil ditekan. Dalam sembilan bulan pertama tahun 2002, defisit neraca jasa tercatat sekitar US\$3 milyar.

### ***Ekspor dan Impor***

Pemulihan ekonomi global pada paruh kedua tahun 2002 berpengaruh pada meningkatnya permintaan terhadap komoditas Indonesia di pasar internasional. Dampaknya terlihat dari kenaikan ekspor barang dan jasa yang mengalami lonjakan, terutama pada kuartal terakhir. Pada kuartal terakhir 2002, ekspor barang meningkat sebesar 5,2 persen, dan menyumbang 33 persen dari pertumbuhan PDB. Insiden Bali cukup mempengaruhi ekspor jasa yang turun sebanyak 2,8 persen, dan berkontribusi secara negatif sekitar 2 persen dari pertumbuhan PDB. Secara keseluruhan, ekspor barang dan

jasa meningkat sebesar 4,4 persen dan menyumbang 33 persen dari pertumbuhan PDB pada kuartal keempat tahun 2002.

Ekspor barang sepanjang tahun 2002 mencapai US\$57 milyar, atau tumbuh sebesar 1,2 persen dibandingkan dengan tahun 2001. Hal ini terutama didorong oleh sektor manufaktur. Ekspor sektor manufaktur, yang menyumbang sebesar 68 persen terhadap total ekspor Indonesia, hanya tumbuh sebesar 2,2 persen tahun 2002 lalu. Ekspor sektor pertanian juga meningkat sebanyak 7,7 persen, sementara ekspor migas yang besarnya 21 persen dari total ekspor turun sebanyak 4,2 persen. *Trend* pertumbuhan ekspor tahunan ditunjukkan pada Gambar 1.

Pertumbuhan ekspor manufaktur terutama didorong oleh komoditas-komo-



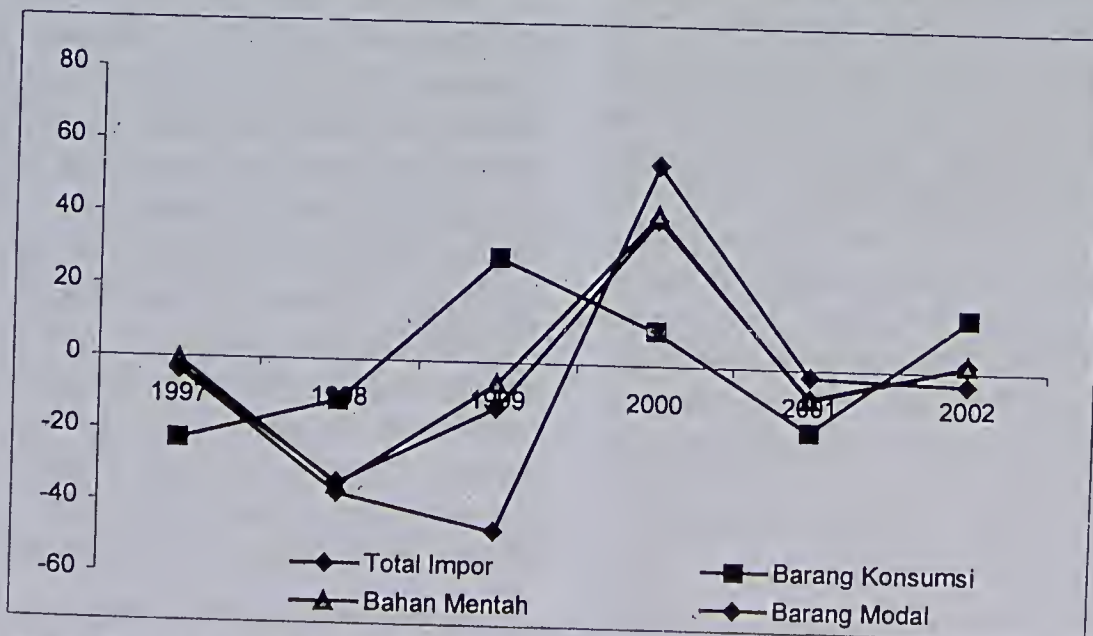
ditas non-utama. Sebaliknya, kinerja komoditas ekspor utama Indonesia justru lemah. Mesin serta mesin-mesin elektrik, yang merupakan komoditas ekspor non-migas terbesar, cenderung stagnan. Ekspor tekstil dan garmen terus menurun, tetapi *furniture* sedikit meningkat. Produk pertanian mengalami lonjakan yang signifikan, terutama lemak dan minyak hewani/nabati yang tumbuh sebesar 80 persen (dan menyumbang sekitar 5 persen terhadap total penerimaan ekspor).

Sejalan dengan meningkatnya kegiatan investasi dan apresiasi rupiah, impor barang dan jasa ikut meningkat sebesar 20 persen pada paruh kedua tahun 2002, meskipun secara total pertumbuhan impor sepanjang tahun 2002 masih negatif. Impor barang se-

panjang tahun 2002 tercatat sebanyak US\$31,2 milyar, atau naik sebesar 0,9 persen dibandingkan dengan tahun 2001. Kenaikan ini terutama disebabkan oleh kenaikan impor migas serta barang-barang konsumsi. Impor migas yang menyumbang sebesar 20,7 persen terhadap total impor tumbuh sebesar 18 persen, dan barang konsumsi yang jumlahnya 8 persen dari total impor tumbuh sebesar 13 persen. Sementara itu, impor bahan baku yang mencapai 78 persen dari keseluruhan impor meningkat sedikit sebesar 1,6 persen. Karena komoditas ekspor Indonesia memiliki kandungan impor, terutama bahan baku, yang cukup tinggi, agaknya kenaikan ekspor pada kuartal pertama tahun 2003 secara drastis masih sulit untuk diharapkan. Di sisi lain, impor barang modal tu-

Gambar 2

### INDONESIA: PERTUMBUHAN IMPOR TAHUNAN BERDASARKAN KELOMPOK PENGGUNAAN BARANG, 1997-2002



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).



run sebesar 8 persen. Penguatan rupiah akan berdampak pada penurunan impor lebih jauh, terutama barang-barang konsumsi dan bahan baku. Impor barang modal akan sangat tergantung pada pemulihan di sektor riil. Gambar 2 menunjukkan nilai impor tahunan berdasarkan kelompok barang.

### *Neraca Modal dan Investasi*

Di tahun 2002 terjadi perbaikan dari sisi neraca modal. Selama sembilan bulan pertama, defisit neraca modal tercatat sekitar US\$3 milyar, dibandingkan dengan US\$9 milyar tahun sebelumnya. Defisit disebabkan oleh arus keluar modal swasta yang mencapai US\$2,8 milyar, kebanyakan merupakan pembayaran utang luar negeri. Menyusul kembalinya arus investasi portofolio di beberapa kuartal terakhir, arus Penanaman Modal Asing (PMA) langsung juga mulai kembali positif, meski masih relatif kecil. Secara keseluruhan, sepanjang sembilan bulan pertama tahun 2002 arus keluar PMA berkurang sebesar 32 persen (y-o-y) menjadi US\$3,6 milyar.

Investasi berlanjut mengalami pertumbuhan positif selama dua kuartal berturut-turut. Pada kuartal keempat tahun 2002, investasi tumbuh sebesar 8,9 persen, jauh di atas prediksi awal Bank Indonesia (antara 2,9–3,4 persen). Data yang lebih rinci (tidak ditunjukkan di sini) menunjukkan bahwa pengeluaran investasi terutama terlihat pada sektor konstruksi dan impor mesin-mesin.

Meskipun demikian, pertumbuhan investasi yang terjadi masih rapuh, karena iklim investasi di dalam negeri masih belum sepenuhnya pulih dan kondusif. Salah satu indikatornya adalah berlanjutnya penurunan persetujuan PMA dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sepanjang tahun 2000-2002. Pada tahun 2002 lalu, persetujuan PMA tercatat sekitar US\$7,2 milyar, atau hanya 86 persen dari nilai di tahun 2001. Ketika arus PMA ke negara-negara ASEAN lain meningkat secara signifikan, arus PMA ke Indonesia cenderung stagnan. Berita baiknya adalah arus PMA mulai kembali positif, meski kecil, pada kuartal ketiga tahun 2002, menyusul gejala kembalinya investasi portofolio pada beberapa kuartal terakhir. Secara keseluruhan, selama sembilan bulan pertama tahun 2002, arus keluar PMA berkurang sebanyak 32 persen (y-o-y) menjadi US\$3,6 milyar.

Indikator lain bagi iklim investasi yang belum membaik adalah hanggangnya sejumlah investor asing dari Indonesia. Sepanjang tahun 2002, dilaporkan bahwa sebanyak 40 perusahaan Korea dan 10 perusahaan Jepang telah merelokasi pabriknya. Ketidakpastian hukum dan keamanan yang terus-menerus terjadi, ditambah dengan situasi ketenagakerjaan yang tidak menentu serta berbagai masalah seputar otonomi daerah adalah beberapa faktor yang mendorong perusahaan asing keluar dari Indonesia.

Kasus yang paling menyita perhatian adalah keputusan PT Sony Electronics, salah satu produsen alat



elektronik terbesar di Indonesia, untuk memindahkan usahanya dari Indonesia. Keputusan ini juga merupakan bagian dari strategi global perusahaan tersebut, yang menyebabkan sekitar 50 ribu karyawannya terancam menganggur. Pemerintah dan serikat pekerja gagal meyakinkan pemerintah Jepang untuk membujuk Sony membatalkan atau menunda keputusannya. Kasus Sony ini akan membuat posisi Indonesia makin sulit dalam menarik investor asing. Kalaupun datang, mereka akan menuntut dipenuhinya sejumlah persyaratan. Contohnya, Toshiba yang sebenarnya berencana untuk memusatkan produksi televisinya di Indonesia menuntut pemerintah bersikap tegas mengatasi masalah penyelundupan.

Untuk memperbaiki iklim investasi di dalam negeri, pemerintah mencaangkan tahun 2003 sebagai "Tahun Investasi" sekaligus menyiapkan sejumlah insentif bagi investor. RUU Investasi yang telah diajukan ke DPR bulan Februari yang lalu akan menggantikan sejumlah peraturan mengenai PMA dan PMDN. RUU ini dimaksudkan untuk mendorong seluruh sektor dalam perekonomian untuk terbuka bagi investor asing dan meminimalkan Daftar Negatif Investasi menjadi hanya untuk beberapa sektor. RUU ini juga memberikan perlakuan yang sama bagi investor domestik dan asing, serta mendirikan semacam *one-stop service center* untuk mempercepat prosedur perijinan, memberikan insentif bagi investor asing (terutama pemotongan pajak), khususnya bagi inves-

dengan pengusaha kecil dan menengah domestik. Masih harus ditunggu seberapa mulus pembahasan RUU ini menjadi UU di tangan DPR, seberapa efektif UU ini nantinya akan dijalankan, dan seberapa mampu UU ini mempercepat pertumbuhan investasi domestik maupun asing.

## PERKEMBANGAN MONETER

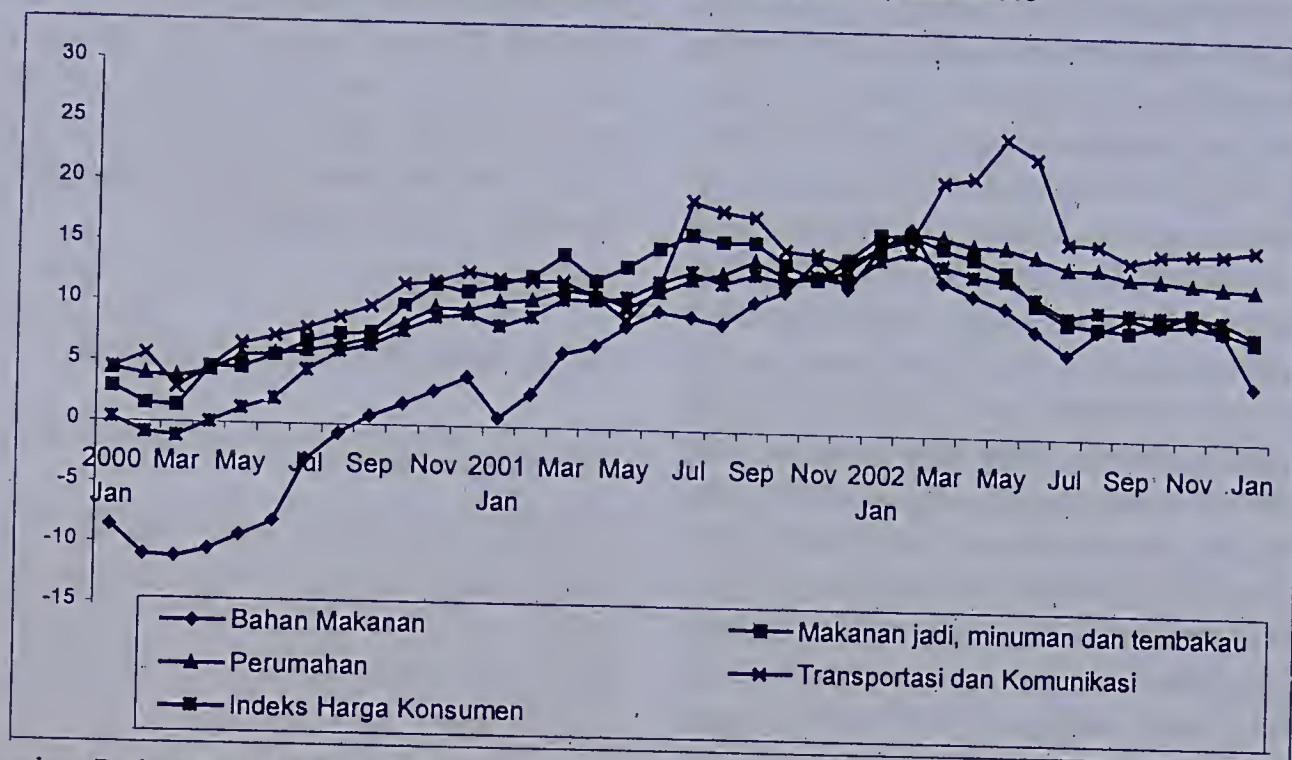
### Inflasi Satu Digit?

Gejala penurunan inflasi masih berlanjut. Laju inflasi tahunan untuk tiga bulan pertama tahun 2003 bertahan di bawah angka psikologis 10 persen, memberikan harapan untuk tercapainya inflasi satu digit tahun ini (lihat Gambar 3). Penurunan harga bahan makanan berperan besar terhadap penurunan inflasi, antara lain karena faktor alam tidak terlalu mempengaruhi panen. Pengaruh kenaikan tarif, khususnya listrik, juga terlihat tidak terlalu besar. Laju inflasi pada kuartal berikut diperkirakan stabil pada 8–9,5 persen, dengan catatan laju uang beredar tetap terkendali dan keberhasilan panen mampu memberikan keberlanjutan penurunan harga bahan makanan.

Uang beredar masih terus terkendali dan menjadi salah satu penyebab laju inflasi yang cukup moderat pada tahun 2002. Selama beberapa tahun terakhir ini, inflasi sangat terkait erat dengan uang beredar. Memasuki musim liburan atau hari raya, permintaan uang biasanya meningkat, diikuti oleh

Gambar 3

## INDONESIA: LAJU INFLASI TAHUNAN, 2000-2003



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

sisi penawaran, seperti halnya akhir tahun 2002 lalu. Laju pertumbuhan tahunan uang primer mencapai puncaknya di bulan November 2002 sebesar 15,8 persen, tetapi kembali turun ke tingkat moderat, yaitu 8,2-9,4 persen pada Desember 2002 dan Januari 2003. Besaran M0 bertahan di bawah target IMF hampir sepanjang tahun 2002 kecuali di bulan November. Pergerakan ini konsisten dengan *trend* inflasi yang mencapai 10,5 persen di bulan November sebelum kembali turun di bulan-bulan berikutnya. Pertumbuhan M1 juga turun drastis dari 14,7 persen pada November menjadi 7,9 persen pada Desember 2002. Sementara itu, penurunan laju pertumbuhan M2 sejak Agustus terus berlanjut menjadi 4,7 persen di akhir 2002.

### Penurunan Suku Bunga Berlanjut

Bank Indonesia melanjutkan kebijakannya menurunkan suku bunga secara perlahan. Suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) nominal untuk jangka satu bulan turun dari 13,1 persen di bulan November 2002 menjadi 11,4 persen di bulan Maret 2003, terendah sejak pertengahan 2000. Sepanjang periode bersangkutan, suku bunga intervensi BI – tingkat bunga yang ditawarkan oleh BI untuk menyerap kelebihan likuiditas di sektor perbankan – juga menurun. Suku bunga intervensi *overnight* turun dari 12,6 persen pada November 2002 menjadi 12,1 persen di bulan Januari 2003, sementara tingkat bunga intervensi mingguan turun dari 13,1 persen menjadi



12,5 persen. Setelah mengalami periode stagnasi, suku bunga intervensi yang lebih rendah ini menjadi isyarat akan komitmen BI untuk menggerakkan perekonomian melalui suku bunga yang rendah. Penurunan suku bunga SBI juga membuka ruang bagi penurunan premi *swap*, yang turun menjadi 11,5 persen di bulan Januari 2003.

Dengan premi *swap* sebesar 11,5 persen serta suku bunga internasional sekitar 1 persen, masih ada sedikit ruang bagi penurunan suku bunga SBI seterusnya. Tetapi kemungkinan besar suku bunga tidak akan banyak berubah untuk beberapa bulan mendatang, karena pemerintah enggan menurunkan jaminan deposito terlalu cepat. Ketidakpastian seputar Perang Irak, durasi serta dampak lanjutannya, juga merupakan ancaman bagi stabilitas ekonomi dan moneter, sehingga menghambat suku bunga turun lebih jauh lagi.

### Perkembangan Rupiah dan Pasar Modal

Nilai tukar relatif stabil pada Rp. 8.800,- – Rp. 8.900,- per US\$. Kondisi ini mencerminkan premi risiko yang makin kecil, terutama setelah dampak bom Bali lebih kecil daripada yang diperkirakan sebelumnya. Sentimen pasar dipengaruhi oleh kinerja aparat keamanan yang cukup profesional dalam melakukan investigasi. Bahkan sejumlah perkembangan politik yang tidak menentu, termasuk ledakan bom di Mabes Polri di awal tahun 2003 tidak mempengaruhi pergerakan rupiah. Sebaliknya, sejumlah berita positif,

misalnya keberhasilan divestasi Indo-sat, pencairan pinjaman IMF serta komitmen pinjaman baru dari CGI, lebih berperan dalam mempengaruhi rupiah.

Komitmen BI untuk melakukan intervensi atas pasar valuta asing untuk menopang rupiah, termasuk menjelang dan selama Perang Teluk, juga memberi keyakinan pada pelaku pasar bahwa nilai tukar tidak akan mengalami pelemahan drastis. Selain itu, suku bunga di AS dan premi risiko yang mengecil juga menolong stabilisasi rupiah. Stabilitas nilai tukar di bulan Maret sedikit terganggu oleh berita-berita seputar perang. Namun respons politik di dalam negeri tidak terlalu besar, sehingga rupiah kembali menguat ke sekitar Rp. 8.900,- per US\$, setelah sempat melemah ke kisaran Rp. 9.100,- per US\$.

Ke depan, dalam jangka pendek pergerakan rupiah agaknya akan lebih banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal, termasuk pergerakan US\$, ketimbang dinamika di dalam negeri. Dollar AS kemungkinan akan menguat jika perang berlangsung singkat, kurang dari 6 minggu, dan akan memberi tekanan pada rupiah. Untuk jangka menengah dan panjang, tekanan pada nilai tukar akan datang dari beberapa sumber. Dari sisi domestik, ketidakpastian politik akan meningkat memasuki persiapan Pemilu 2004. Sentimen-sentimen populis, termasuk tuntutan agar pemerintah mengakhiri hubungan dengan IMF, berpotensi memberikan sentimen negatif bagi rupiah. Selain itu, permintaan terhadap dollar AS untuk membayar utang luar nege-

ri pemerintah dan swasta yang jatuh tempo juga masih tinggi, yang akan menyebabkan beban fiskal tinggi pada tahun 2004. Dari sisi eksternal, depresiasi yen yang terkait dengan proses restrukturisasi ekonomi Jepang juga bisa memberi tekanan lain pada rupiah. Tetapi di sisi baiknya, defisit neraca perdagangan AS yang membesar dan kemungkinan pelemahan dollar AS akan memberikan efek stabilisasi bagi mata uang negara-negara Asia termasuk rupiah. Rupiah diperkirakan akan bertahan pada kisaran Rp. 8.800,- - Rp. 8.900,- per US\$ hingga kuartal mendatang, dengan catatan kondisi politik cukup menentu serta laju uang beredar terkendali.

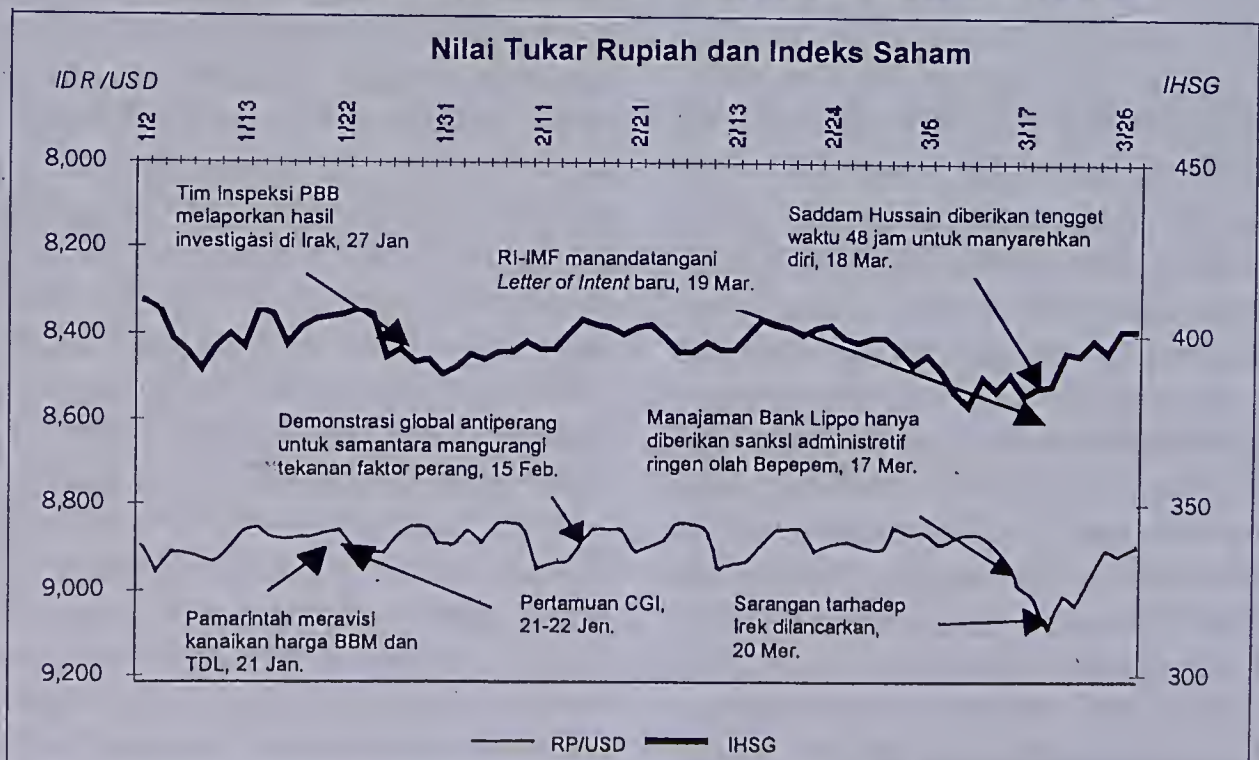
Dinamika pasar modal sedikit banyak mengikuti pergerakan nilai tu-

kar, dan hal ini mencerminkan sentimen pasar yang fluktuatif. Perlu dua bulan bagi indeks pasar modal untuk pulih dari efek bom Bali, dan kembali ke atas angka 400, seperti sebelum peristiwa tersebut, pada pertengahan Desember 2002. Peluang akan adanya peningkatan drastis pada kinerja pasar modal agaknya tidak terlalu besar. Antara lain karena satu faktor penting, kembalinya kepercayaan investor, masih belum terjadi.

Hampir di seluruh dunia, termasuk Jakarta, indeks harga saham melemah menjelang terjadinya perang. Namun setelah serangan pertama dilakukan, Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) di Bursa Efek Jakarta meningkat secara signifikan, karena investor optimis bahwa perang akan berlangsung

Gambar 4

#### INDONESIA: PERGERAKAN NILAI TUKAR DAN HARGA SAHAM



Sumber: Bank Indonesia dan Bursa Efek Jakarta.



singkat. Sayangnya, sentimen positif ini tidak berlangsung lama, menyusul kekhawatiran bahwa perang akan berlarut-larut. Gambar 4 menunjukkan pergerakan nilai tukar dan harga saham sepanjang tahun 2003.

## SEKTOR PERBANKAN

### Restrukturisasi Perbankan: Membaik atau Memburuk?

Secara keseluruhan, indikator perbankan pada kuartal terakhir tahun 2002 menunjukkan sedikit perbaikan. CAR bertahan pada tingkat yang sehat, yaitu 22,8 persen. Rasio *non-performing loans* dari keseluruhan kredit juga menurun dari 10,8 persen di bulan September menjadi 8,1 persen pada Desember 2002. Marjin suku bunga bersih juga sedikit meningkat, yakni dari Rp. 3,7 triliun di September menjadi Rp. 4 triliun di akhir tahun 2002 (Tabel 3).

Meski menunjukkan perbaikan, angka-angka tersebut tidak memberikan gambaran secara utuh mengenai ke-

sehatan sektor perbankan. Salah satu alasannya adalah bahwa metode perhitungan CAR tidak mencakup risiko operasional maupun pasar, faktor penting dalam sektor finansial Indonesia yang masih rapuh. Selain itu, sektor perbankan juga belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsi intermediasi. Ini ditunjukkan oleh rasio pinjaman terhadap deposito (LDR – *loan to deposit ratio*) yang hanya sebesar 38,2 persen pada November 2002, jauh di bawah 82,6 persen tahun 1997. Kinerja yang buruk ini tidak terlepas dari adanya skema penjaminan kredit, yang secara efektif menyebabkan suku bunga SBI – yang hampir tanpa risiko – lebih tinggi daripada suku bunga deposito. Akibatnya, insentif bagi bank untuk memperbesar pinjaman makin kecil. Lambannya kemajuan upaya restrukturisasi perusahaan juga menjelaskan rendahnya tingkat pinjaman.

### Dijual: Bank Danamon

Pada akhir Desember 2002, BPPN mengumumkan rencana penjualan ma-

Tabel 3

#### INDIKATOR KINERJA PERBANKAN, JULI-DESEMBER 2002

	Juli	Ags.	Sept.	Okt.	Nov.	Des.
1. <i>Non Performing Loans</i> :						
a. Nilai (Rp. triliun)	44,80	43,50	41,90	41,90	41,20	33,20
b. Dari total pinjaman (persen)	12,10	11,50	10,80	10,60	10,20	8,09
2. Laba/Rugi (Rp. triliun)	1,30	2,20	2,48	1,90	0,80	-0,10
a. Operasional	0,40	-1,70	1,30	0,90	0,04	1,00
b. Non-operasional	0,90	3,90	1,20	1,00	0,80	-1,10
3. <i>Net Interest Margin</i> (Rp. triliun)	3,70	3,80	3,70	3,70	3,90	4,01

Sumber: Bank Indonesia.

yoritas saham Bank Danamon. Proses divestasi sendiri sudah dimulai sejak awal Januari 2003, dan direncanakan selesai April-Mei 2003. Sebanyak 51 persen saham milik bank tersebut akan dijual kepada investor strategis, dan maksimum 20 persen saham lainnya akan dijual melalui pasar modal. Skema divestasi ini mirip dengan yang sudah dilakukan pada Bank Niaga, yang seluruh prosesnya selesai November 2002, lima bulan terlambat dari jadwal. Proses divestasi Bank Danamon juga memiliki kemungkinan menghadapi sejumlah hambatan politis, seperti halnya BCA dan Bank Niaga sebelum ini.

Bulan Maret lalu, BPPN mengumumkan tiga calon pembeli yang lolos ke proses tender tahap akhir: Asia Finance Indonesia Pte. Ltd., sebuah konsorsium yang beranggotakan BUMN Singapura Temasek dan Deutsche Bank, konsorsium Artha Graha serta konsorsium gabungan Bhakti Capital Indonesia dan Bank Mega. Dua calon lain, konsorsium Bhakti Investment Management dan Osborne dari Luxemburg, gagal di proses awal karena keduanya bukan merupakan bank komersial. BPPN menargetkan pemasukan sebesar Rp. 2,7 triliun – Rp. 3,7 triliun dari penjualan ini. Pemenang tender akan diumumkan pada bulan Mei 2003.

### **Antiklimaks atas Kontroversi Bank Lippo**

Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) mendapat kritikan keras karena

dinilai tidak mampu memberikan sanksi tegas atas manajemen dan dewan komisaris Bank Lippo dalam kasus pemalsuan laporan keuangan. Bapepam hanya mengenakan sanksi administratif sebesar Rp. 2,5 milyar bagi manajemen Bank Lippo, atas kesalahannya mencantumkan kata “sudah diaudit” pada laporan keuangan yang belum diaudit. Namun keputusan itu dinilai mereduksi masalah menjadi hanya kesalahan administratif. Beberapa analis keuangan menilai bahwa lebih dari sekadar kesalahan prosedur pelaporan, kasus Bank Lippo harusnya dipandang sebagai tindakan penipuan oleh sebuah perusahaan. Tindakan manajemen Bank Lippo harusnya dikategorikan dalam penyebaran informasi menyesatkan yang dilakukan oleh sebuah perusahaan publik.

Kontroversi Bank Lippo dimulai akhir tahun 2002 lalu, ketika manajemen bank tersebut mengeluarkan dua laporan keuangan berbeda – satu menunjukkan keuntungan, yang lain kerugian. Ketika harga saham Bank Lippo turun mencapai titik terendah di akhir Desember 2002, laporan kedua yang mencantumkan penurunan mendadak atas CAR bank tersebut digunakan sebagai alasan untuk menerbitkan *right issue* di awal Januari 2003 yang akan meningkatkan porsi kepemilikan Grup Lippo di sana. Hal ini menimbulkan kecurigaan bahwa manajemen Bank Lippo sengaja menurunkan harga saham milik mereka untuk membuka jalan bagi pemilik lama, Grup Lippo, kembali mengambil alih asetnya pada harga yang sangat murah.



Keputusan Bapepam adalah sebuah akhir yang antiklimaks bagi kasus ini. Itu juga akan menjadi preseden buruk dalam penerapan *good corporate governance* serta reformasi kelembagaan, khususnya lembaga keuangan. Menghukum direksi hanya dengan sanksi administratif yang ringan jelas tidak efektif untuk mencegah perusahaan lain melakukan hal serupa di lain waktu. Lebih jauh lagi, keputusan Bapepam juga telah menutup pintu bagi investigasi lebih lanjut akan tindak kriminal yang dilakukan oleh dewan komisaris dan pemilik lama Bank Lippo.

## ISU-ISU FISKAL

### Dampak Perang Terhadap Anggaran

Kenaikan harga minyak yang sempat mencapai US\$37 per barel sebelum serangan ke Irak dimulai telah memberikan sejumlah tambahan penerimaan (*windfall profit*) kepada pemerintah, karena APBN 2003 disusun dengan asumsi harga minyak sebesar US\$22 per barel. Pemerintah memperhitungkan, jika asumsi rata-rata harga minyak selama setahun dinaikkan menjadi US\$35 per barel, maka pemerintah akan memperoleh tambahan penerimaan bersih – setelah dikurangi tambahan pengeluaran untuk subsidi harga BBM dalam negeri – sebanyak Rp. 4 triliun. Atas dasar perhitungan itu, diperkirakan pemerintah sudah memperoleh pendapatan tambahan sekitar US\$1 – 1,5 milyar dalam tiga bulan pertama tahun 2003 ini. Namun karena harga minyak kembali turun ke US\$20 – US\$25 setelah perang

dimulai, *windfall profit* tidak berlangsung lama.

Dampak netto terhadap anggaran dari Perang Irak masih belum bisa dipastikan, karena fluktuasi harga minyak akan tergantung pada perkembangan lanjutan pasca perang. Setelah perang usai, ada kemungkinan harga minyak akan jatuh menjadi US\$18 per barel karena diperkirakan akan ada lonjakan produksi.

### Kenaikan Tarif

Tanggal 1 Januari 2003, pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM serta tarif dasar listrik dan telepon dengan rata-rata sebesar 22 persen, 6 persen dan 16 persen. Keputusan ini disambut oleh aksi demonstrasi dan penolakan besar-besaran, sehingga menyebabkan pemerintah harus merevisi keputusan tersebut. Kenaikan tarif telepon akhirnya ditunda, kenaikan tarif listrik untuk segmen masyarakat menengah ke bawah dibatalkan, dan kenaikan harga BBM dikurangi. Tindakan pemerintah ini menunjukkan bahwa pemerintah semakin tidak berani menghadapi tekanan-tekanan populis atas kebijakannya.

Kenaikan harga dan tarif ini adalah bagian dari program pengurangan subsidi secara bertahap yang bertujuan meningkatkan efisiensi perekonomian Indonesia. Tetapi logika ekonomi dari kebijakan tersebut banyak dipertanyakan. Kenaikan tarif telepon dianggap merupakan akibat dari monopoli yang diberikan kepada PT Telkom. Kenaikan



tarif listrik juga disambut dengan kritik dari pelaku usaha swasta yang mengatakan bahwa struktur biaya perusahaan akan semakin terbebani. Jika tarif listrik naik, biaya produksi juga harus dinaikkan, sehingga konsumen akan terbebani. Namun argumen ini pun dianggap lemah, karena biaya komponen biaya listrik dan BBM hanya mencakup 20 persen dari total biaya produksi, itu pun di sektor-sektor yang penggunaan BBM-nya relatif tinggi. Pengurangan subsidi BBM dan listrik hanya akan meningkatkan biaya produksi sebesar 2-4 persen. Tingginya biaya produksi di Indonesia lebih banyak disebabkan oleh korupsi dan biaya-biaya ilegal.

### **Stimulus Fiskal dan Pemotongan Pajak**

Sebagai kompensasi atas kenaikan tarif listrik dan harga BBM bagi dunia usaha, pemerintah mengumumkan paket stimulus fiskal, yang kebanyakan berupa skema pemotongan pajak. Paket itu mencakup peningkatan batas penghasilan tidak kena pajak, penurunan sejumlah tarif pajak di beberapa kegiatan serta penurunan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Pada tahap awal, dilakukan pemotongan pajak barang mewah pada 45 macam produk, kebanyakan barang elektronik. Tahap selanjutnya akan dilakukan tahun ini, dan fokusnya adalah industri-industri yang berorientasi ekspor.

Meski paket stimulus ini akan menolong dunia usaha dalam menghadapi peningkatan biaya produksi, kebi-

jakan ini juga membawa beberapa kerugian. Pemotongan pajak akan mengurangi penerimaan pemerintah hingga Rp. 6-7,5 trilyun. Kebijakan ini juga dinilai hanya akan mempengaruhi sisi permintaan dari ekonomi, dan tidak menyentuh struktur biaya secara langsung. Insentif pajak bagi produsen seperti penurunan tarif barang impor bisa lebih efektif dalam mendorong sisi penawaran.

### **Perkembangan Program Privatisasi**

Pemerintah menunjukkan ketidakjelasan mengenai kelanjutan program privatisasi. Sekretaris Meneg BUMN Bacelius Ruru mengatakan bahwa pemerintah belum berencana merevisi rencana penjualan sejumlah BUMN. Namun di lain kesempatan, Deputi Meneg BUMN Mahmudin Yasin mengatakan bahwa perkembangan kondisi ekonomi global setelah perang membuat pemerintah berencana menunda sejumlah rencana privatisasi. Hal ini didukung oleh Meneg Perencanaan Kwik Kian Gie.

Tahun 2003 ini, pemerintah menargetkan penerimaan sebesar Rp. 8,5 trilyun dari penjualan 30 BUMN untuk menutupi defisit APBN. Beberapa BUMN yang akan segera dijual adalah Bank Mandiri, operator bandara PT Angkasa Pura II serta perusahaan kimia PT Kimia Farma dan PT Indofarma. Pemerintah juga merencanakan untuk menjual sejumlah perusahaan lain seperti PT Telkom, PT Danareksa dan Bank Rakyat Indonesia.



Langkah menuju privatisasi tahun ini diperkirakan tidak mulus, mengingat berbagai kasus sebelum ini menunjukkan bagaimana program privatisasi sering mendapat penolakan politik. Apalagi BUMN yang akan diprivatisasi tahun ini mencakup sektor yang dianggap strategis seperti telekomunikasi dan bank. Sepanjang tahun 2002, hanya tiga dari 23 perusahaan yang sukses terjual. Hambatan bagi penjualan BUMN banyak datang dari DPR, yang pada awalnya menyetujui program yang diajukan pemerintah tetapi kemudian memperlambat pengambilan keputusan-keputusan selanjutnya. Selain itu, kurangnya transparansi pemerintah dalam penjualan aset ini juga menyebabkan banyak sentimen negatif yang dialamatkan pada berbagai proses penjualan. Kasus penjualan saham Indosat yang baru diselesaikan akhir tahun 2002 lalu adalah salah satu contohnya.

Pelajaran yang dapat dipetik dari kasus Indosat adalah bahwa privatisasi bukan hanya sebuah kebijakan ekonomi, melainkan juga keputusan politik sehingga pelaksanaannya memerlukan strategi komunikasi publik yang matang. Sebelum menjual sebuah BUMN, pemerintah harus menjelaskan kepada publik tentang tujuan penjualan serta konsekuensi dari penundaan penjualan jika terjadi. Setelah penjualan, pemerintah juga tetap perlu memastikan bahwa pemilik baru memegang komitmen untuk meningkatkan kinerja perusahaan, menjamin kualitas pelayanan publik serta peningkatan kesejahteraan karyawan.

## Komitmen Baru CGI

Pemerintah kembali memperoleh komitmen pinjaman baru dari *Consultative Group on Indonesia* (CGI) yang tahun 2003 ini bernilai US\$2,7 milyar. Jumlah ini lebih kecil daripada komitmen tahun lalu yang sebesar US\$3,14 milyar, yang mencerminkan upaya pemerintah mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri (lihat Tabel 4). Pada pertemuan yang diadakan bulan Januari 2003 lalu di Bali, para negara dan lembaga donor menyepakati pemberian pinjaman yang terdiri dari bantuan program sebesar US\$1,1 milyar

Tabel 4

### INDONESIA: KOMITMEN CGI SELAMA LIMA TAHUN TERAKHIR

Tahun	Pinjaman (US\$ milyar)
1998	7,8
1999	5,9
2000	4,7
2001	3,1
2003	2,7*

Catatan: \*Pertemuan semula dijadwalkan pada Oktober 2002, tetapi dipindahkan menjadi Januari 2003 karena peristiwa bom Bali.

Tabel 5

### INDONESIA: KOMITMEN CGI TAHUN 2003

Kategori	Jumlah (US\$ milyar)
Pinjaman Program	1,1
Pinjaman Proyek	1,6
<b>Total Pinjaman</b>	<b>2,7</b>
Hibah dan Bantuan Teknis	0,4
<b>Total Komitmen</b>	<b>3,1</b>

dan bantuan proyek sebesar US\$1,6 milyar itu. Dari total US\$2,7 milyar, US\$1,7 milyar merupakan pinjaman multilateral, dan US\$1 milyar selebihnya adalah pinjaman bilateral (Tabel 5). Selain itu, CGI juga menyediakan bantuan teknis sebanyak US\$400 juta bagi organisasi non-pemerintah (ornop) dan pemerintah daerah, sehingga membuat total komitmen CGI tahun ini menjadi US\$3,1 milyar.

## ISU-ISU LAIN

### IMF: Memasuki Tahun Terakhir?

Pemerintah dan Dana Moneter Internasional (IMF) telah menandatangani *Letter of Intent* (LoI) baru pada bulan Maret lalu, diikuti oleh pencairan pinjaman sebanyak US\$450 milyar. Penandatanganan LoI kali ini memiliki arti penting karena tahun ini kerja sama pemerintah dan IMF akan memasuki tahun terakhir. Masih belum jelas apakah pemerintah akan kembali memperpanjang kerja sama tersebut. Secara politis, keputusan untuk memperpanjang kerja sama dengan IMF adalah tidak populer. Namun mengakhiri kerja sama tanpa memiliki strategi dan agenda reformasi ekonomi pasca IMF juga akan membawa sejumlah implikasi yang serius. Pemerintah dalam hal ini juga harus menunjukkan komitmennya untuk

terus menjalankan agenda reformasi tanpa keberadaan IMF nantinya.

Sejumlah ekonom dalam negeri yang berpendapat bahwa kerja sama dengan IMF sebaiknya tidak usah diperpanjang mengatakan bahwa ekonomi Indonesia bisa tumbuh sebesar 6-8 persen per tahun tanpa IMF. Selain itu, pemerintah juga punya peluang untuk memperoleh tambahan penerimaan sebanyak Rp. 534 triliun dalam tiga tahun ke depan. Namun, argumen yang diajukan agak lemah dan didasarkan pada sejumlah asumsi yang tidak realistis. Secara realistis, dari beberapa skenario yang diajukan pemerintah paling banyak hanya bisa memperoleh Rp. 200 triliun.

### UU Ketenagakerjaan yang Baru

Rancangan Undang-undang Ketenagakerjaan yang baru akhirnya disahkan menjadi UU oleh DPR, bulan Februari 2003 lalu. UU ini akan menggantikan sekitar 13 peraturan ketenagakerjaan yang berlaku di Indonesia. Bagi pekerja, UU yang baru ini dianggap cukup memberikan perlindungan atas hak pekerja. Sementara bagi kalangan pengusaha, UU tersebut adalah kompromi atas sejumlah isu seperti mogok kerja dan kompensasi. Namun masih ada sejumlah masalah dalam UU tersebut yang mungkin akan membuka berbagai kontroversi lain di masa depan.



# Pemberantasan Terorisme dan Kejahatan Transnasional dalam Pembangunan Keamanan Asia Tenggara\*

C.P.F. Luhulima

*Globalisasi telah mempertanyakan kelanjutan dan kelanggengan keamanan negara yang tidak eksplisit mengetengahkan keamanan manusia di dalamnya. Konsep constructive intervention dan flexible engagement, maupun enhanced interaction muncul sebagai pemikiran untuk memantau perilaku negara terhadap keamanan manusia dalam mindset keamanan nasional. Keamanan manusia diancam langsung oleh kebijakan keamanan negara, yang mengetat kembali dengan mencuatnya terorisme dan kejahatan lintas batas.*

*Berbagai badan ASEAN telah dibentuk untuk memerangi terorisme dan kejahatan lintas batas itu, tetapi koordinasi badan-badan itu tetap merupakan masalah besar. Dalam pemberantasan terorisme dan kejahatan lintas batas keamanan manusia harus tetap diperhatikan dan diupayakan agar ASEAN Way tidak hanya memperhatikan keamanan negara melainkan harus pula mengembangkan norma-norma untuk keamanan dan pembangunan manusia di ASEAN.*

## PENDAHULUAN

**S**EJAK pembentukannya, *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) bermaksud melampaui "politik kekuasaan" dengan membangun hubungan antarnegara di Asia Tenggara atas dasar norma-norma hukum dan moral. Para elite politik ASEAN berhasil mengembangkan suatu "teori perdamaian" yang beranggapan bahwa perdamaian antarnegara

ASEAN dan stabilitas regional hanya dapat diraih apabila sumber-sumber konflik dapat dicegah pertumbuhannya. Oleh karena itu prinsip non-intervensi, penyelesaian persengketaan perbatasan dan teritorial, pengakuan terhadap kedaulatan dan kesatuan wilayah (*territorial integrity*) ditegakkan. Inilah yang dikenal dengan istilah *The ASEAN Way*. *Norm compliance* dan identitas regional merupakan nilai-nilai diplomatik yang tumbuh dari dasar pemikiran ini.

Sosialisasi ASEAN Way sebagai kerangka norma dan perilaku keamanan dan kestabilan regional meningkatkan nilai konsultasi informal dan diplomasi.

---

\*Dibuat untuk *Seminar Keamanan Regional Indonesia: Tantangan, Peluang dan Respons*, yang diselenggarakan oleh Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan DEPLU-RI di Hotel Le Meridien, Jakarta, pada tanggal 17 Desember 2002.



Proses sosialisasi ini sekaligus mengintegrasikan kepentingan dan kemampuan negara-negara besar ke dalam pembangunan ASEAN. Oleh karena itu ASEAN setelah sebelumnya membentuk *Zone of Peace* serta *Freedom and Neutrality*, mengambil inisiatif untuk membentuk *ASEAN Regional Forum* di tahun 1994.

Usaha-usaha untuk memperkenalkan *constructive intervention* dan *flexible engagement* di bawah arus globalisasi tidak dapat diterima oleh sebagian besar elite politik negara anggota karena dianggap akan mengancam norma-norma dan nilai-nilai diplomasi yang sudah ditegakkan. Perjuangan untuk menegakkan keamanan manusia masih sulit mendapat tempat di dalam pemikiran politik para elite yang berkuasa, sehingga muncullah pemikiran bahwa elite politik ASEAN mencoba untuk mempertahankan suatu rangkaian norma yang sudah *fragil*, yang mereka anggap sudah sulit dipertahankan dalam bentuknya yang semula.

Terorisme internasional yang sekaligus dianggap berkembang bersama dan di atas kejahatan lintas batas memperkuat kembali konsep *ASEAN Way* dan memulihkannya. Semua persetujuan untuk memberantas terorisme internasional yang kini sudah memasuki wilayah Asia Tenggara didasarkan atas pasal-pasal yang terpenting dalam *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. Kalau konsensus tidak tercapai dalam memerangi terorisme di tingkat ASEAN, di samping peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau undang-undang anti-terorisme masing-masing negara anggota, maka ne-

gara-negara anggota tertentu yang menganggap bahwa teorisme sudah sangat mengganggu dan persetujuan ASEAN tidak memadai, membuat persetujuan sendiri untuk menghadapi kejahatan politik itu.

Terorisme menjadi ancaman keamanan dan stabilitas regional yang jauh lebih sulit ditebak, karena sifatnya yang *amorf*, tidak berbentuk, serta tidak mengakui batas-batas negara dan kedaulatan dalam operasinya. Jemaah Islamiyah dituduhkan sebagai jaringan pendukung terorisme di Asia Tenggara, yang dianggap mempunyai kaitan dengan Al Qaeda. Kumpulan Mujahiddin Malaysia, yang dibentuk oleh aktivis agama dari Indonesia dan bertugas melakukan teror serta mengumpulkan dana melalui kekerasan, merupakan sayap militer JI di Malaysia. Angkatan Muda Islam Nusantara (AMIN) dituduh sebagai sayap militer JI di Indonesia.

Berbagai badan dibentuk untuk mengkoordinasikan pemberantasan terorisme di Asia Tenggara, tetapi kaitan antara badan-badan itu tidaklah jelas. *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime*, yang terdiri dari menteri-menteri dalam negeri, merupakan badan pembuat kebijakan tertinggi di bawah KTT ASEAN. Badan ini membawahi polisi, bea cukai, imigrasi dan badan-badan lain seperti kejaksaan agung. Di samping itu dibentuk pula *ASEAN Centre for Combating Transnational Crime* (ACTC). Tetapi koordinasi antara badan-badan itu tidak jelas.

*ASEAN Regional Forum* sendiri mengembangkan kemampuan untuk me-



merangi terorisme pula. ARF merupakan koordinator pemberantasan terorisme ke luar, dengan negara-negara anggota non-ASEAN. Tetapi di tingkat ASEAN koordinasi berada di sidang menteri-menteri dalam negeri yang bertanggung jawab atas pemberantasan terorisme dan kejahatan lintas batas lainnya.

Secara berturut-turut tulisan ini akan membahas konsep *ASEAN Way*, masalah keamanan manusia serta konsep *constructive intervention* dan *flexible engagement* untuk mendukung peraihan-nya, merebak dan meluasnya terorisme yang mengembalikan posisi "kedaulatan, persamaan, keutuhan wilayah dan kepribadian nasional" serta yang mendesak keamanan manusia dan keterlibatan masyarakat luas dalam ASEAN ke belakang kembali.

## THE ASEAN WAY

Sejak semula pembinaan kehidupan regional Asia Tenggara diberikan batasan yang amat tegas, meskipun batasan itu baru dirumuskan pada tahun 1976 di dalam *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara*. Batasan-batasan itu ialah bahwa pembinaan kehidupan regional tidak boleh mengganggu "kemerdekaan, kedaulatan, persamaan, keutuhan wilayah dan kepribadian nasional" setiap bangsa di Asia Tenggara; bahwa setiap negara harus dapat "melangsungkan kehidupan nasionalnya bebas dari campur tangan, subversi atau tekanan dari luar"; bahwa tidak ada campur tangan "mengenai urusan dalam negeri" negara lain; bahwa "setiap perselisihan

atau persengketaan harus diselesaikan dengan cara-cara damai"; dan bahwa "setiap pengancaman dengan kekerasan atau penggunaan kekerasan" tidaklah dapat diterima. Batasan-batasan ini dengan tegas memberikan corak kepada bentuk regionalisme yang diperjuangkan para pendiri ASEAN, Indonesia, Filipina, Malaysia, Thailand, dan Singapura. Dengan demikian, tingkat kerja sama ASEAN amat ditentukan dan dilanggengkan oleh kepentingan para anggota yang masih sangat peka terhadap masalah kedaulatannya, atau mungkin lebih tepat dilihat dari kacamata globalisasi dan interdependensi, oleh "keasyikan" para elite politik negara-negara pendiri untuk melanggengkan kekuasaan mereka.

Kadar regionalisme hanya dapat meningkat apabila para anggota bersedia mengurangi kepekaan itu demi suatu keuntungan yang lebih besar bagi mereka masing-masing. Dasar kesediaan itu, sejak usaha pembangunan regionalisme ASEAN, berawal dari tingkat kesediaan yang paling rendah yang dapat dicapai pada setiap perembukan mengenai bentuk-bentuk kerja sama dalam lingkup ASEAN (*lowest-common-denominator approach*) dan meningkat menuju tahap-tahap kesediaan yang lebih tinggi.

Batasan-batasan itu sekaligus pula mendasari perdamaian ASEAN ke dalam dan ke luar. Apabila terjadi persengketaan yang diperkirakan akan mengganggu perdamaian dan keserasian regional, dan apabila pihak-pihak yang bersengketa tidak dapat menyelesaikan persengketaan antara mereka sendiri, maka sesuai dengan "tata cara



regional", mereka membentuk suatu Dewan Agung yang terdiri atas seorang wakil dari masing-masing negara anggota setingkat menteri untuk mencari cara-cara penyelesaian yang wajar. Cara penyelesaian ini memang banyak bersandar pada pasal 33(1) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Ketentuan ini tentu saja hanya berlaku apabila pihak-pihak yang bersengketa sepakat untuk memberlakukan instrumen itu terhadap persengketaan mereka. Pada sisi lain, pihak-pihak yang bersengketa perlu didorong untuk mengambil prakarsa guna menyelesaikan masalah antar-mereka sendiri melalui perundingan yang bersahabat dan dalam waktu yang sesingkat mungkin. Ternyata, mekanisme ini belum pernah diaktifkan untuk pengelolaan atau penyelesaian ketegangan antarnegara anggota. Negara-negara ASEAN lebih memilih mengirimkan konflik perbatasan dan teritorial mereka ke Mahkamah Internasional di Den Haag (misalnya, kasus Ligitan-Sipadan).

Sifat-sifat ini merupakan pencerminan keasyikan para elite politik negara-negara ASEAN untuk melanggengkan kekuasaan (politik) mereka, dengan pemusatan perhatian pada masalah keamanan dalam negeri. Nilai konsultasi informal dan diplomasi yang diterapkan secara setahap dan *low-key*, dan keperluan pihak-pihak dalam perundingan untuk merekonsiliasi perbedaan mereka sudah menjadi bagian integral dari gaya diplomasi ASEAN. Upaya ASEAN untuk melaksanakan identitas regional melalui *ASEAN Way* lebih merupakan suatu faktor penting untuk memahami gaya diplomasi dan agenda keamanan ASEAN.

Tetapi dalam usaha pengembangan identitas itu kepentingan dan keamanan negara-negara besar tetap merupakan bagian integral dari pembangunan keamanan regional Asia Tenggara.

Oleh karena itu Deklarasi *Zone Damai, Bebas dan Netral* (Deklarasi Kuala Lumpur) yang diikrarkan pada tanggal 27 November 1971 menyatakan bahwa ASEAN mengupayakan pengakuan dan penghormatan bagi Asia Tenggara sebagai zona damai, bebas dan netral oleh kekuatan-kekuatan di luar wilayah itu dan terus memperluas kerja sama dengan mereka sebagai prasyarat demi "memperkokoh kekuatan, kesetiakawanan dan keakraban mereka." Dalam kerangka pemikiran ke dalam ini, kepentingan dan kemampuan negara-negara besar (kekuatan struktural) merupakan bagian integral dari pembangunan rezim keamanan di Asia Tenggara yang sesudah Perang Dingin usai tercermin dalam pembentukan *ASEAN Regional Forum*. ASEAN sangat sadar bahwa kelanggengan keamanan regional harus dijamin dan didukung oleh negara-negara besar. Tetapi, walaupun ASEAN harus senantiasa memperhatikan kepentingan dan keprihatinan semua pihak, inisiatif keamanan ini harus tetap berada di tangan ASEAN. ARF harus mengabsahkan tujuan dan prinsip Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama dan mempertahankan diri sebagai "*a unique diplomatic instrument for regional confidence-building, preventive diplomacy, and political and security cooperation.*"<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Chairman' Report, 1<sup>st</sup> ARF Meeting, Bangkok, 25 Juli 1994.



## FAKTOR KEAMANAN MANUSIA

Referensi model keamanan yang berkisar pada non-intervensi yang mendasari *ASEAN Way* ditantang oleh suatu model keamanan yang sangat luas dan non-konvensional, yakni model "keamanan manusia" (*human security*) dan upaya untuk melibatkan masyarakat luas dalam kegiatan ASEAN. Model ini mengetengahkan kesejahteraan perorangan yang harus dijamin oleh negara. Artinya, referensi keamanan (yaitu obyek keamanan atau apa yang harus diamankan) supaya bergeser dari negara ke perorangan. Ia berpusat pada keamanan atau ketidakamanan manusia sebagaimana ia terkait dengan negara, tatanan internasional atau masyarakat internasional. Faktor-faktor seperti kecepatan dan jangkauan perubahan teknologi dan internasionalisasi pasar dan keuangan (atau globalisasi) memperlihatkan betapa nasib manusia diombang-ambingkan secara radikal oleh kekuatan-kekuatan di luar kendali negara nasional dengan struktur pengelolaan (*governance*) yang berpusat pada negara. Sebagai akibat dari globalisasi ini pengaman manusia sebagai perorangan harus mendapatkan perhatian utama.

Per definisi, keamanan manusia menetapkan perorangan dan masyarakat sebagai ukuran keamanan, bukan negara. Ia mengakui bahwa keamanan negara penting tetapi tidak cukup untuk menjamin keamanan dan kesejahteraan manusia. Ia melihat ancaman terhadapnya datang dari sumber militer maupun non-militer (seperti perang dalam suatu negara, proliferasi senjata, pelanggaran hak-hak asasi manusia,

kejahatan dan obat terlarang). Keamanan manusia menganggap keselamatan dan kesejahteraan manusia sebagai bagian integral dari pencapaian perdamaian dan keamanan global. Ia melengkapi, tetapi tidak menggantikan, keamanan nasional; ia menyediakan alat-alat baru bagi perangkat diplomasi – seperti komunikasi melalui internet, ikatan-ikatan non-tradisional antarpemerintah, ataupun lembaga-lembaga swadaya. Keamanan manusia mengambil manusia sebagai titik referensinya dan tidak hanya memusatkan perhatian pada wilayah atau kedaulatan.

Oleh karena itu, keamanan manusia berarti keselamatan manusia dari ancaman dan gangguan, baik atas dasar kekerasan maupun tidak. Keamanan manusia juga mengetengahkan bahwa perempuan adalah mitra setingkat laki-laki di semua dimensi kehidupan. Ia juga mengambil tindakan preventif untuk mengurangi *vulnerability*, meminimalisasi risiko dan apabila pencegahan itu gagal maka dilakukan perbaikan. Perspektif keamanan manusia berpesan bahwa keamanan negara bukanlah tujuan akhir.

Konsep ini merupakan suatu standar baru bagi penilaian keberhasilan kebijakan keamanan internasional: kemampuan untuk melindungi manusia, tidak hanya mengamankan negara. Ia mempertimbangkan ancaman militer dan non-militer bagi keselamatan dan kesejahteraan, dan ia menunjuk ke hak asasi manusia, demokrasi dan pembangunan manusia sebagai *key building blocks* dari keamanan itu.



Keizo Obuchi menunjuk kepada dua bentuk imperatif bagi keamanan manusia: *Pertama*, berbagai bentuk "ancaman non-negara", seperti masalah lingkungan hidup, kejahatan transnasional, arus pengungsi dan migrasi, *pandemics* (penyakit yang merata di seluruh kawasan atau dunia, seperti AIDS, dan terorisme); *kedua*, tekanan yang makin meningkat atas kelompok sosial yang rentan, seperti fakir miskin, perempuan, anak-anak dan orang tua – mereka yang tidak mampu menghadapi globalisasi dengan kekuatan sendiri (Tow, 2001: 266).

Kendatipun keamanan manusia dijunjung tinggi oleh berbagai kalangan, terutama kalangan *civil society*, tetapi ia tidak mendapat dukungan luas di antara elite politik ASEAN. Mungkin hal ini disebabkan oleh perdebatan "relativisme budaya" yang meluas di Asia Tenggara dan Asia Timur. Ciri budaya yang berasaskan otoritas, hierarki dan komunitarian yang menekankan hak-hak kolektif, kesatuan, harmoni sosial, konsensus dan hormat kepada otoritas bagi para pemimpin Asia Tenggara, yang dimulai oleh "mazhab Singapura" (Lee Kuan Yew, Kishore Mahbubani, dan Tommy Koh) merupakan faktor-faktor yang mendominasi inteligensia negara-negara ASEAN. Dana Moneter Internasional (IMF), misalnya, dikritik dengan tajam oleh banyak elite Asia karena memaksakan reformasi sosial dan politik di bawah semboyan keamanan manusia selama krisis finansial di tahun-tahun 1997-1998, sesuatu yang dianggap asing bagi negara-negara penerima bantuan.

Nilai-nilai ini memang merupakan identitas politik luar negeri Kanada, Jepang dan Norwegia, yang mereka sebarluaskan dan diangkat oleh sebagian anggota *civil society* di negara-negara ASEAN. Tetapi hal ini tidak berarti bahwa konsep keamanan manusia tidak harus diperjuangkan terus di ASEAN.

Para elite politik ASEAN tidak mudah menerima bahwa agenda keamanan internasional yang berpusat pada keamanan manusia dapat menggantikan agenda keamanan konvensional yang berpusat pada negara. Juga negara-negara besar tetap berpegang kepada sasaran politik luar negeri yang realistis dan mendukung serta mempertahankan kepentingan nasionalnya sendiri-sendiri dalam berperilaku di dunia internasional. Kemungkinan bahwa elite politik ASEAN menggeser titik berat mereka dari postulat keamanan konvensional (pertimbangan-pertimbangan teritorial dan diplomatik) ke suatu postulat keamanan non-konvensional yang lebih luas yang mencakup ancaman-ancaman yang tidak terstruktur (yaitu yang muncul dari luar batas-batas negara), yang tidak bersifat militer, yang tidak bertumpu pada kekuatan (*power*) dan sumber daya, masih sulit dibayangkan.

Sampai kini belum tampak bahwa pemimpin-pemimpin nasional ASEAN sudah merangkul konsep-konsep yang lebih berorientasi kepada kesejahteraan perorangan. Masih sedikit ucapan para pemimpin ASEAN yang mengangkat konsep-konsep sosial-ekonomi sebagai bagian integral dari konsep keamanan yang mengetengahkan kese-



jahteraan perorangan. Pada Sidang *ASEAN Regional Forum VIII* di Hanoi (1998) para menteri ASEAN masih saja menekankan prinsip konsensus dan non-intervensi terhadap masalah dalam negeri negara lain dalam setiap pembuatan keputusan di badan itu (Paragraf 5).

### KONSEP CONSTRUCTIVE INTERVENTION ATAU FLEXIBLE ENGAGEMENT

Masalah keamanan manusia memunculkan perdebatan tentang intervensi dan non-intervensi terhadap masalah dalam negeri negara anggota. Prinsip non-intervensi terhadap masalah dalam negeri negara anggota lain harus – terhadap latar belakang proses globalisasi – diinterpretasikan lebih longgar untuk memungkinkan dialog mendalam dan kerja sama dalam masalah-masalah keamanan manusia.

Kecenderungan ini menuntut suatu cara pemikiran yang baru, menggeser fokus keamanan dari pertahanan perbatasan nasional ke keamanan manusia. Pendekatan ini tidak berarti bahwa pertahanan kedaulatan nasional sudah kurang berarti. Keamanan manusia hanya berarti bahwa batas-batas nasional tidak lagi merupakan benteng pertahanan mutlak. Ia berarti bahwa masyarakat internasional – sesuai dengan amandemen konsep keamanan PBB – harus ikut bertindak untuk menghentikan kejahatan terhadap umat manusia.

Kasus Myanmar dan Kamboja merupakan tantangan pertama bagi kebi-

jakan non-intervensi terhadap masalah dalam negeri negara anggota. Di bulan Juni 1997, misalnya, Jusuf Wanandi, dari *Centre for Strategic and International Studies*, mengemukakan bahwa ASEAN harus membuat pengecualian terhadap prinsip non-intervensinya dalam hal Myanmar, “*but it should be done quietly, in the right way, the ASEAN way*”. Sebulan kemudian, mantan Wakil Perdana Menteri Malaysia, Anwar Ibrahim, mengangkat masalah ini dan mengajak ASEAN untuk menjalankan kebijakan *constructive intervention* di Kamboja. Anwar berargumentasi bahwa ASEAN harus menerima kenyataan bahwa dengan anggotanya yang baru, masalah-masalah baru akan mengemuka. Masalah ini harus diselesaikan ASEAN apabila Asia Tenggara tidak terbagi dua, bagian yang miskin dan bagian yang kaya. Ia melanjutkan dengan mengatakan bahwa:

*“So much is at stake that ASEAN cannot afford to remain uninvolved. Our non-involvement in the reconstruction of Cambodia actually contributed to the deterioration and final collapse of national reconciliation. We should have nursed the baby, at least through its teething period. That’s why we need to consider the idea of ‘constructive intervention’”.*<sup>2</sup>

Konsep ini dihidupkan kembali oleh mantan Menteri Luar Negeri Thailand, Surin Pitsuwan. Ia mengatakan bahwa prinsip non-intervensi harus dilengkapi dengan *constructive intervention*, lebih dalam bentuk *peer pressure* atau *friendly advice*, khususnya apabila suatu *domestic concern* merupakan “ancaman bagi ke-

<sup>2</sup>Sebagaimana dikutip dalam Thayer (1999).



amanan." Masalah Myanmar, dukungan Presiden Habibie dan Estrada kepada Wakil Perdana Menteri Malaysia Anwar Ibrahim yang dipenjara, dan masalah asap dari Kalimantan yang menyelimuti Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam membuat Surin mengeluarkan pendapat itu.

Pada Sidang Tahunan Menteri Luar Negeri di Manila (24 Juli 1998), Surin Pitsuwan memodifikasi sasarannya. Ia menggantikan *constructive intervention* dengan *flexible engagement* dalam suatu makalah yang ia edarkan sebelum Sidang. Dalam makalah itu ia menjelaskan bahwa ASEAN harus berpegang kepada prinsip non-intervensi tetapi sekaligus mencari jalan untuk menghadapi masalah dan tantangan baru yang merusak kredibilitas ASEAN apabila hal-hal itu tidak diatasi. Menurut Surin: "Prinsip non-intervensi bukanlah masalah utama. ... Masalah utama ialah bagaimana kita dapat bekerja sama dalam menghadapi tantangan-tantangan baru di masa mendatang". Surin berpendapat bahwa apabila ASEAN gagal menghadapi krisis ekonomi dan tantangan globalisasi serta interdependensi, maka kredibilitas ASEAN dan kemampuan untuk mendorong dan melindungi masyarakatnya akan sangat menurun. Tujuan *flexible engagement* ialah menciptakan suatu komunitas regional ASEAN di mana setiap negara anggota mempunyai tanggung jawab di samping kewenangan.

Garis pemisah antara masalah dalam negeri dan masalah luar negeri atau transnasional menjadi tidak jelas lagi. Banyak masalah domestik mempunyai

dimensi eksternal atau transnasional yang merugikan negara tetangga. Dalam hal-hal semacam itu, negara yang terpengaruh harus dapat mengemukakan pendapatnya secara terbuka dan konstruktif.

Konsep *flexible engagement* ditentang kuat oleh Indonesia, Malaysia, Myanmar, Singapura dan Vietnam dalam ASEAN Ministerial Meeting di Manila tanggal 24 Juli 1998 itu. Hanya Filipina yang mendukung konsep Thailand. Sidang itu mengusulkan suatu kompromi, yaitu *enhanced interaction* sebagai pola kerja sama ke depan. Konsep ini tidak dirumuskan lebih lanjut, tetapi tampaknya ia berarti pertukaran pikiran yang lebih terbuka dan lebih sering (Singh, 2000: 6 dst.).

Semua negara anggota masih menganggap bahwa prinsip non-intervensi sebagai sangat penting bagi hubungan antarbangsa. Pertanyaannya ialah apakah penegasan dan pelestarian ASEAN Way yang berkembang lanjut atas Perjanjian Persahabatan itu merupakan penegasan pelestarian identitas keamanan ASEAN ataukah sudah menjadi rasionalisasi pemeliharaan suatu rangkaian norma (*norm compliance*) yang sudah semakin *fragil* yang masih tetap merupakan pegangan elite politik ASEAN?

## MASALAH TERORISME DAN PEMBERANTASANNYA

Terorisme memang tidak merupakan suatu gejala yang baru bagi negara-negara Asia Tenggara. Tetapi, manifestasi tindakan teror yang dialami Ame-



rika Serikat pada 11 September 2001 dengan maksud untuk memporakporandakan suatu masyarakat juga mendapat reaksi keras di Asia Tenggara. Gejala 11 September 2001 itu menyadari negara-negara ASEAN bahwa terorisme juga merupakan ancaman besar bagi mereka. Dampak terorisme internasional mendesak keamanan manusia ke belakang dan mengembalikan keamanan negara dalam *mindset* keamanan pemimpin-pemimpin ASEAN, meskipun faktor "kemanusiaan" masih muncul dalam reaksi pertama mereka terhadap serangan 11 September 2001 itu. Tetapi pernyataan mereka itu tidak menegaskan bahwa dalam memberantas terorisme, faktor keamanan manusia harus dijunjung tinggi, seperti halnya di Amerika Serikat.

Pada KTT VII ASEAN di Bandar Seri Begawan (5 November 2001), para pemimpin ASEAN dalam *Joint Action to Counter Terrorism* mengutuk serangan teroris tanggal 11 September 2001 sebagai suatu "serangan terhadap kemanusiaan dan suatu serangan terhadap kita semua". Mereka melihat terorisme sebagai suatu "tantangan langsung bagi tercapainya perdamaian, kemajuan dan kemakmuran ASEAN serta realisasi Visi ASEAN 2020, sambil menolak "setiap upaya untuk mengaitkan terorisme dengan agama atau ras manapun". ASEAN juga sepakat untuk "menghadapi, menghindari dan menindas semua bentuk terorisme sesuai dengan Piagam PBB". Semua upaya bersama untuk memerangi terorisme pada tingkat regional harus memperhatikan tindakan anti-terorisme bersama sesuai dengan ke-

adaan di wilayah ini dan di setiap negara anggota. KTT VII tersebut mengeluarkan suatu rencana kerja sebanyak sembilan butir yang berkisar dari penguatan mekanisme nasional, meningkatkan kerja sama antara badan-badan penegak hukum, meningkatkan pertukaran informasi/intelijen, pembangunan kemampuan regional, yang kesemuanya itu dimaksudkan untuk memerangi terorisme di bawah payung PBB.

Sikap ASEAN tidak disertai dukungan kepada Amerika Serikat yang mengajak bekerja sama untuk menghadapi terorisme internasional. Kendatipun demikian, ASEAN membuat suatu deklarasi bersama dengan AS untuk bersama-sama memerangi terorisme internasional pada 1 Agustus 2002 di Brunei Darussalam. Dengan membangun suatu kerangka kerja sama *to prevent, disrupt and combat* terorisme internasional melalui pertukaran informasi, intelijen dan pembangunan kemampuan, khususnya memperbaiki intelijen dan penyebaran informasi tentang pembiayaan terorisme, dan *sharing on counter-terrorism measures, including the development of more effective counter-terrorism policies and legal, regulatory and administrative counter-terrorism regimes*, meningkatkan usaha pembangunan kemampuan melalui pelatihan dan pendidikan, konsultasi antarpejabat, analisis dan operator lapangan. Tetapi kerja sama ini harus sesuai dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1373, dan resolusi atau deklarasi PBB lainnya tentang terorisme internasional,<sup>3</sup>

<sup>3</sup>United States of America-ASEAN Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (Bandar Seri Begawan, 1 Agustus 2002).



dan bukan pembangunan aliansi ASEAN-AS untuk memerangi terorisme internasional.

Dengan meningkatnya ketegangan agama, pemerintah negara-negara ASEAN harus mempertimbangkan bagaimana penganut agama Islam bereaksi terhadap kebijakan yang diambil. Hal ini tidak saja terjadi di Indonesia, melainkan juga di Malaysia, Filipina, Singapura dan bahkan Thailand dengan penduduk Muslim yang hanya berjumlah 5 persen dari total penduduk.

Sebelum KTT, Filipina sudah mengusulkan pembentukan kerja sama lima negara pendiri ASEAN untuk memerangi kegiatan teroris di wilayah Asia Tenggara. Di bawah usul itu, kelima negara akan membagi data intelijen, melakukan patroli perbatasan bersama, dan mempertimbangkan pembentukan suatu *peace-keeping force*. Tetapi usul ini tidak ditindaklanjuti di tingkat ASEAN. Suatu *peacekeeping force* tidak populer di kalangan negara-negara ASEAN lainnya.

Di Manila, 7 Mei 2002, pemerintah Indonesia, Malaysia dan Filipina menandatangani suatu persetujuan anti-terorisme tiga pihak (*Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures*) yang "akan menyediakan kerangka kerja sama dalam pertukaran informasi dan pembentukan prosedur komunikasi." Tetapi ketiga negara ini masih memerlukan waktu untuk mendesain kerangka hukum dan pusat-pusat komunikasi untuk operasi bersama ini. Pusat ini akan beranggotakan semua lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas keamanan, per-

tahanan dan penegakan hukum (*law enforcement*).

Persetujuan tersebut diharapkan akan mempermudah koordinasi dan kerja sama selama adanya insiden perbatasan atau keamanan, kejahatan lintas batas dan kegiatan ilegal lainnya, "*where individual resources of a Party may be inadequate*", kemudian "*strengthening national and subregional capacities to manage border and/or security incidents and transnational crimes through information exchanges, agreed communication procedures and training*" (Article II, (i), (iii)). Bidang-bidang yang termasuk dalam kerja sama ini ialah terorisme, pemutihan uang, penyelundupan, perompakan di laut, *hijacking*, *intrusion*, *illegal entry*, perdagangan obat terlarang, pencurian sumber daya laut, polusi laut dan perdagangan senjata ilegal. Thailand ikut menandatangani persetujuan itu pada KTT VIII ASEAN di Pnom Penh. Dua bulan kemudian Kamboja juga ikut menandatangani.

Pengaitan antara terorisme dan kejahatan lintas negara di tingkat ASEAN, dicantumkan dalam komunike *Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism* yang dikeluarkan di Kuala Lumpur (21 Mei 2002). Dalam pertemuan itu para menteri menugaskan para pejabat seniornya untuk melaksanakan *Work Programme on Terrorism to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime* yang disetujui beberapa hari sebelumnya (17 Mei 2002), dan kemudian "*to review its progress at subsequent meetings of the ASEAN Ministers responsible for transnational crime issues*" (Paragraf 12). Pertemuan khusus menteri-menteri ini juga mengidentifikasi



kaitan yang erat antara kejahatan transnasional dan terorisme, dan konstataasi ini "*lends greater urgency to our efforts to combat transnational crime*" (Paragraf 7).

Sejak semula ASEAN mengaitkan terorisme dengan kejahatan lintas negara dan pertemuan pertama ASEAN tentang Kejahatan Lintas Negara (*ASEAN Conference on Transnational Crime*) diadakan di Manila (18-20 Desember 1997). Kendatipun Komunike Baguio yang dihasilkan *The First International Conference on Terrorism* yang diselenggarakan di Baguio City, Filipina pada tanggal 18-21 Februari 1996, berusaha untuk meningkatkan kerja sama internasional dalam menghadapi semua bentuk terorisme melalui *intelligence-sharing, coordinated policies and law enforcement training*, ASEAN tetap merasa perlu untuk sekaligus mengaitkannya dengan "masalah narkoba, kejahatan ekonomi, termasuk pemutihan uang, lingkungan dan migrasi ilegal." Bahkan KTT Informal Pertama ASEAN di Jakarta di bulan November 1996 meminta badan-badan ASEAN mempelajari kerja sama di bidang kejahatan lintas negara, termasuk masalah ekstradisi. Tetapi ekstradisi ternyata tidak masuk dalam semua tindakan operasional anti-terorisme itu, dan juga tidak dalam *tripartite anti-terrorism agreement*. Tampaknya ekstradisi masih merupakan faktor yang peka dalam kerja sama ASEAN.

Suatu pertemuan menteri ASEAN tentang kejahatan lintas batas yang dikhususkan pada terorisme dan diadakan di Kuala Lumpur (20-21 Mei 2002) juga merupakan jawaban terhadap permintaan PBB untuk meningkatkan koordinasi

upaya nasional, sub-regional dan internasional sebagai bagian dari jawaban global terhadap tantangan dan ancaman bagi keamanan internasional. Pada pertemuan itu, para menteri menekankan kembali bahwa terorisme jangan diidentifikasi dengan salah satu agama, ras, budaya atau kebangsaan. Perang terhadap terorisme di ASEAN kembali diintegrasikan ke dalam perang melawan kejahatan lintas nasional. Perbedaan antara terorisme sebagai kejahatan politik dan kejahatan yang lain sebagai kejahatan ekonomi ditiadakan, karena kaitan yang dianggap erat antara perdagangan gelap senjata dan pemutihan uang, kendatipun untuk Asia Tenggara bukti-bukti itu masih tidak kuat.

Perang bersama ASEAN terhadap terorisme dan kejahatan lintas batas lain menghadapi kendala berupa sikap untuk tetap mempertahankan prinsip "kedaulatan, integritas teritorial dan hukum nasional" setiap negara anggota yang harus ditaati dalam perang melawan terorisme dan semua kejahatan. Terorisme dan kejahatan lintas batas lain tidak pernah mengakui batas-batas dan wilayah nasional; jangkauan mereka adalah global. Program kerja tentang pertukaran informasi dan pengembangan pengaturan hukum bilateral dan multilateral untuk memudahkan penangkapan, peningkatan kerja sama dan koordinasi dalam penegakan hukum dan pertukaran intelijen, serta pengembangan program latihan regional lahir dari prinsip kedaulatan dan teritorial. Ketidakadaan *hot pursuit* dan ekstradisi sengaja dibuat agar tidak mengorbankan prinsip kedaulatan negara. Ekstradisi, apalagi *hot pursuit*,



merupakan dua hal yang masih sangat sensitif di lingkungan ASEAN. Tetapi ASEAN sudah harus memikirkan bagaimana pengintegrasian perang terhadap terorisme kedalam prinsip kedaulatan dan teritorial dan bagaimana koordinasi di antara badan-badan yang harus memberantasnya dilakukan. Hal ini perlu untuk dapat memberi jawaban kepada keputusan-keputusannya sendiri tentang koordinasi dan kerja sama selama adanya insiden perbatasan atau keamanan, kejahatan lintas batas dan lain-lain kegiatan ilegal, *where individual resources of a Party may be inadequate*.

Persetujuan Indonesia, Malaysia dan Filipina itu dimaksudkan untuk memerangi terorisme dan menghancurkan jaringan militan yang dilihat sebagai upaya untuk mengubah ketiga negara ini menjadi satu negara Islam, seperti yang dirancang oleh *Kumpulan Mujahidin Malaysia*, yang ditonjolkan Dr. Mahathir sebagai organisasi yang berencana menggulingkan pemerintahannya dalam usahanya untuk membangun negara Islam.

Memang ada suatu kebangkitan kembali agama Islam di Asia Tenggara dengan kesenjangan yang semakin mendalam antara *mainstream* Islam, atau Islam moderat, dan Islam radikal atau militan. Selama intervensi Amerika Serikat di dunia berlanjut dan semakin intensif serangan-serangan negara itu terhadap sasaran-sasaran terorisme di negara-negara yang berpenduduk mayoritas Islam, Islam moderat dan pemerintah-pemerintah di Jakarta, Kuala Lumpur dan Manila menghadapi kesulitan besar apabila mereka tidak menyuarakan sikap mereka terhadap tindakan dan ancaman tindak-

an Amerika Serikat itu.<sup>4</sup> Di lain pihak, Abdullah Ahmad Badawi, Deputy Perdana Menteri Malaysia, mengancam dan memperingatkan bahwa tindakan tegas akan diambil di Malaysia terhadap orang-orang yang "membajak" Islam untuk memecah belah rakyat. "Islam tidak boleh menjadi ancaman akibat kecenderungan pada terorisme dan (tidak boleh) dibajak teroris atau ekstremis manapun... Kita harus menangani mereka secara tegas" (*Republika*, 21 November 2002). ASEAN juga akan menghadapi kesulitan apabila mereka tidak menyatukan sumber daya mereka untuk menghadapi terorisme demi keamanan dan stabilitas nasional.

Formalisasi hubungan formal ke dalam suatu perjanjian menyeluruh mencakup definisi terorisme dan bidang-bidang kejahatan transnasional lain, seperti pencucian uang, penyelundupan, perompakan, sampai ke lalu lintas narkoba, polusi laut dan perdagangan senjata. Keseluruhan bentuk kejahatan ini dirumuskan secara sangat teliti di dalam *Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures*. Hal ini membuat tindakan-tindakan yang dirumuskan untuk memerangi terorisme dan bentuk kejahatan lain di ketiga negara ini (kini lima negara) sedikit lebih maju dibandingkan dengan persetujuan ASEAN *Ministerial Meeting on Transnational Crime*. Pertukaran informasi, penguatan kemampuan nasional dan sub-regional untuk mengelola insiden perbatasan dan keamanan, pembentukan mekanisme bagi jawaban dan bantuan segera, pertukaran daftar penumpang angkutan udara, ke-

<sup>4</sup>Lihat antara lain Azra (2002: 3).



ungkinan akses ke pangkalan data di komputer yang berisikan sidik jari, pertukaran *blacklist* dan usaha bersama untuk memerangi terorisme merupakan rancang bangun mekanisme kerja sama dalam bidang-bidang ini.

Malaysia tidak berhasil meyakinkan Singapura untuk menerima usulnya bagi pemberlakuan definisi formal terorisme – serangan terhadap orang sipil – yang menjadi dasar perjanjian trilateral itu. Rumusan tentang terorisme untuk pertama kali dilakukan dalam persetujuan *tripartite anti-terrorism agreement* di Manila itu. Abdullah Ahmad Badawi, pada waktu AMMTC bersidang di Kuala Lumpur (24 Mei 2002), menyayangkan hal ini karena ketidakadaan definisi terorisme dapat menghambat kerja sama ASEAN, karena apa yang bagi satu negara merupakan terorisme belum tentu merupakan terorisme bagi negara lain. Tetapi Menteri Dalam Negeri Singapura, Wong Kang Seng, menganggap bahwa tugas perumusan terorisme merupakan tugas badan yang lebih tinggi, seperti PBB, bukan ASEAN, atau dapat ditanyakan kepada ahli bahasa atau diperoleh dari kamus. Baru-baru ini, Wakil Perdana Menteri Singapura, Tony Tan, masih berargumentasi bahwa Singapura memerlukan waktu lebih lama untuk mempelajari isi Persetujuan Anti-Terrorisme Tiga Negara itu. Badawi tetap mendesak Singapura untuk segera menandatangani persetujuan itu (*The Jakarta Post*, 13 Desember 2002). Pertanyaannya ialah apakah Singapura serius dengan sikap dan kemampuan ASEAN untuk memerangi terorisme ataukah negara itu percaya bahwa hal itu hanya mung-

kin dilakukan di bawah pimpinan Amerika Serikat? Tampaknya Singapura lebih mengandalkan Amerika Serikat dalam memerangi terorisme internasional.

Tetapi, Malaysialah dan bukan Singapura yang bekerja sama dengan AS untuk membentuk pusat anti-teror yang memang merupakan inisiatif Amerika. Pusat ini akan bernama Pusat Asia Tenggara untuk kontra-terorisme. Titik berat pusat ini ialah “pembangunan kemampuan” dan pemaharan masalah-masalah yang berkaitan dengan terorisme (*Republika*, 21 November 2002). Tampaklah betapa beberapa negara ASEAN masih lebih mengandalkan Amerika Serikat dalam memerangi terorisme, kendatipun retorika Resolusi Dewan Keamanan PBB senantiasa disebut sebagai titik referensi perang negara-negara ASEAN terhadap terorisme.

Sejumlah pengamat berpendapat bahwa terorisme merupakan akibat suatu represi yang berlebihan (*surplus-repression*), akibat dari adanya jurang yang mendalam antara yang kaya dan yang miskin, adanya kesenjangan ekonomi antara negara maju dan negara berkembang, adanya kehancuran ekologis, meluasnya kemiskinan, kelaparan, dan ketidakadilan sosial-politik. Represi yang berlebihan ini lalu mewujudkan diri dalam bentuk “tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang berlatar belakang dan/atau bertujuan politik.” Oleh karena itu terorisme adalah suatu kejahatan politik, yang berbeda dengan kejahatan transnasional, seperti pencucian uang dan penyelundupan senjata (yang merupakan kejahatan ekonomi demi mengeruk keuntungan dalam bentuk uang dalam jumlah yang sebesar-besarnya, yang



kemudian diusahakan untuk diputihkan melalui kegiatan bisnis formal).

Memang, sebagaimana halnya dengan pemutihan uang, pembiayaan terorisme didesain untuk menghindari pelacakan dan sumber pembiayaannya dapat bersifat ilegal. Tetapi, pembiayaan terorisme sampai kini masih lebih banyak bersifat legal (sumbangan individu yang kaya, sumbangan ke yayasan amal). Dalam hal ini uang itu bersih sifatnya dan hanya menjadi "kotor" sesudah kejahatan dilakukan. Dengan demikian, pelacakan pembiayaan bagi tindakan terorisme sulit dilakukan sebelum tindakan itu dilaksanakan. Abu Sayyaf, misalnya, mempunyai dana dalam jumlah yang sangat besar – Libya secara resmi membayar US\$20 juta bagi pembebasan para sandera di tahun 2000 – untuk membeli senjata dan peralatan mutakhir (*state-of-the-art speedboats*, peralatan komunikasi canggih, bahkan senjata yang diperoleh dari tentara Filipina) sehingga ada pengamat yang berpendapat bahwa Abu Sayyaf mempunyai peralatan militer yang lebih canggih daripada tentara Filipina.

Di lain pihak, *Financial Action Task Force on Money Laundering* dalam laporannya tentang *Money Laundering Typologies 2001-2002* berkesimpulan bahwa kendatipun organisasi kejahatan "dianggap hanya dimotivasi oleh keuntungan finansial," organisasi terorisme memerlukan dukungan finansial untuk mencapai tujuannya dan oleh karena itu dukungan finansial dapat diusahakan dari kejahatan lintas negara. Suatu kelompok teroris yang "berhasil", sebagaimana halnya dengan suatu organisasi kejahatan, adalah

suatu kelompok yang berhasil membangun dan memelihara cara pembiayaan yang efektif. Untuk menyukseskan niatnya ia harus dapat mengembangkan sumber pembiayaannya, cara untuk memutihkan dana-dana itu dan akhirnya menjamin bahwa dana itu dapat dimanfaatkan untuk mendapatkan bahan-bahan logistik yang diperlukan untuk melakukan tindakan terorisme.

Seberapa jauh peran uang legal dalam mendukung terorisme bergantung kepada kelompok teroris dan apakah sumber dananya berasal dari lokasi geografis yang sama dengan tempat di mana kelompok itu beraksi. Di samping penculikan dan pemerasan, kelompok teroris juga melakukan penyelundupan secara besar-besaran, berbagai bentuk penipuan, pencurian, perampokan dan perdagangan narkoba (FATF on Money Laundering, 2002: 6).

## TERORISME BALI

Tindakan terorisme di luar Sari Club, Legian, Bali di samping Zamboanga dan Quezon di Filipina Selatan menandakan bahwa terorisme telah menyebar dari Filipina dan memasuki Indonesia sendiri. Peristiwa itu membuat para pemimpin ASEAN yang berkumpul di Pnom Penh mendukung Indonesia dan Filipina dengan pengejaran para teroris yang bertanggung jawab bagi serangan-serangan di kedua negara itu. Tetapi, yang lebih penting lagi bagi negara-negara ASEAN lain ialah bahwa Indonesia dan Filipina telah berhasil mengurung terorisme itu di dalam batas-batas negaranya sambil men-



coba mengungkapkan jaringan regional dan internasional dari gerakan itu.

Berbagai kegiatan anti-terorisme ASEAN diadakan untuk mengatasi dampak ledakan bom di Legian itu, seperti *International Conference on Anti-Terrorism and Tourism Recovery* di Manila, *Regional Conference on Combating Money-Laundering and Terrorist Financing* di Bali pada bulan Desember 2002, *Inter-sessional Meeting on Terrorism of the ASEAN Regional Forum* di Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia, di bulan Maret 2003, *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime* dengan rekan-rekan menteri dari RRC, Jepang dan Korea di Bangkok pada bulan Oktober 2003, dan pembentukan *Regional Counter-terrorism Center* di Kuala Lumpur.

Keberhasilan polisi Indonesia dalam penangkapan pelaku-pelaku pemboman Bali sekaligus mengungkapkan jaringan kaum Muslim radikal di Indonesia dan Asia Tenggara. Keberhasilan ini dicapai setelah POLRI membolehkan dan meminta polisi-polisi asing non-ASEAN untuk membantu mereka dalam investigasi dan dengan demikian memperkenalkan mereka dengan teknologi forensik yang lebih canggih dan menggunakannya untuk mengungkapkan jaringan yang berniat kuat membentuk "Negara Islam Nusantara" yang mencakup Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Filipina Selatan. POLRI berhasil mengungkapkan bukti-bukti baru tentang jaringan radikal di Indonesia dan Asia Tenggara, tentang pembiayaan pemboman Bali itu oleh Jamaah Islamiyah sebesar US\$30.000 melalui seorang warga negara Malaysia, Wan Min Wan Mat, yang merupakan

bendahara JI (*The Jakarta Post Online*, 11 Desember 2002).

POLRI didukung kuat oleh *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme* yang memungkinkan menahan seorang tersangka selama maksimal 6 bulan untuk kepentingan "penyidikan dan penuntutan" (Pasal 25). Sampai kini, penyidikan memperlihatkan bahwa terorisme di Bali (yang kemudian dikaitkan dengan pengeboman di Makassar) lebih merupakan suatu tindakan yang *home-grown*, meskipun dukungan Jamaah Islamiyah di Malaysia juga terungkap. Apa yang perlu dilakukan oleh POLRI ialah memperkuat kemampuan intelijen dan forensik serta meningkatkan koordinasi di antara unsur-unsur polisi sendiri dan instansi-instansi pemerintah lain yang terkait dengan tugas pemberantasan terorisme dan juga kejahatan transnasional.

Bagaimana Indonesia menyelesaikan terorisme di dalam negeri ini merupakan kunci bagi perairan stabilitas dan kemakmuran di Asia Tenggara pada masa mendatang. Menteri Perdagangan dan Industri Singapura, George Yeo, menyatakan bahwa prospek perkembangan ekonomi ASEAN sangat bergantung kepada keberhasilan Indonesia dalam memberantas terorisme. Baginya keberhasilan ini akan banyak membantu ASEAN untuk menghadapi ancaman lainnya, yaitu RRC, yang menarik investasi sebesar US\$40-50 milyar setiap tahunnya, sedangkan pemasukan modal ke ASEAN sudah sangat lamban (*The Jakarta Post*, 12 November 2002).



## ASEAN REGIONAL FORUM

Permasalahan terorisme untuk pertama kali diangkat dalam Sidang Kesembilan *ASEAN Regional Forum* di Bandar Seri Begawan (31 Juli 2002). Forum itu mengakui bahwa Peristiwa 11 September 2001 mempunyai dampak yang besar atas lingkungan keamanan negara-negara Asia-Pasifik secara keseluruhan dan para menteri luar negeri merasa perlu bahwa ARF harus merencanakan lebih jauh langkah-langkah mereka dalam memerangi terorisme. Resolusi 1373 Dewan Keamanan PBB menjadi acuan bagi upaya bersama ini.

Suatu *Inter-sessional Meeting on Counter-Terrorisme and Transnational Crime* (ISM on CT-TC) yang berpola pada makalah konsep Amerika dan Malaysia merupakan dasar dari posisi dalam ARF ini. Kerja sama melawan terorisme harus dapat memberi sumbangan bagi upaya untuk membuat kawasan Asia Pasifik suatu tempat yang lebih aman bagi semuanya.

Sejak 1995 ARF memusatkan perhatian pada tiga hal: pembangunan kepercayaan (CBM), diplomasi preventif dan resolusi konflik (yang kemudian atas permintaan RRC diubah menjadi *elaboration of approaches to conflict*). ARF sudah harus mulai mengembangkan pendekatan-pendekatan penyelesaian masalah supaya ia dapat melaksanakan agenda yang telah ditentukannya. ARF, misalnya, sudah menerima dua makalah tentang diplomasi preventif: *Concept and Principles of Preventive Diplomacy*, dan *Enhanced Role of the ARF Chair*. Tetapi, implementasi dari kedua pemikiran ini serta langkah-langkah diplomasi preventif lain-

nya sampai kini belum berjalan. ARF harus bergeser dari sekadar pertukaran pandangan menuju pengembangan suatu *problem-solving mindset*.<sup>5</sup>

Pada Sidang ARF VIII di Hanoi (25 Juli 2001) kejahatan transnasional muncul tidak saja sebagai ancaman bagi stabilitas kawasan, melainkan juga bagi pembangunan ekonomi nasional dan kesejahteraan para anggotanya. ARF sudah harus mencapai suatu pengertian bersama tentang terorisme dan mengembangkan norma-norma dan modalitas kerja sama dalam memerangi kejahatan-kejahatan itu. ARF sudah harus mulai membentuk suatu gugus tugas anti-terorisme. Gugus tugas ini dapat bekerja sama dengan badan-badan yang diusulkan pembentukannya oleh Deklarasi Pemimpin Ekonomi APEC di Shanghai (Oktober 2001); *7th ASEAN Summit Declaration of November 2001 on Joint Action to Counter Terrorism* di Bandar Seri Begawan; Deklarasi Organisasi Kerja Sama Shanghai; komitmen pemimpin ASEAN+3 untuk bekerja sama memberantas terorisme pada KTT V ASEAN + 3 tahun 2001.

Dalam rangka ini, ARF perlu merumuskan suatu strategi yang komprehensif untuk memerangi terorisme di kawasan Asia-Pasifik atas dasar pertemuan-pertemuan tentang masalah ini di lingkungan ASEAN dan atas dasar buku putih pertahanan RRC yang mengidentifikasi terorisme sebagai salah satu

<sup>5</sup> *A New Agenda for the ASEAN Regional Forum*, IDSS Monograph No. 4, A Report on the IDSS Project on the Future of the ASEAN Regional Forum, 2002: 62.



masalah keamanan utama negara itu. Negara-negara ASEAN sudah merumuskan sikap dan posisi mereka dan negara-negara anggota ARF lainnya harus mengikat diri untuk menghadapi dan menindak semua bentuk terorisme. ARF harus membahas dengan suatu *problem-solving mindset*, akar dari terorisme, tantangan teknologi terorisme baru dan kemudian menjawab ancaman terorisme itu. Gugus tugas itu harus meningkatkan kerja sama dan koordinasi regional dan memperkenalkan suatu rangkaian tindakan sosial-ekonomi, politik dan teknis. Gugus tugas ini harus mengembangkan pertukaran data intelijen yang lebih efektif, memperbaiki kerja sama di antara badan-badan penegak hukum, meningkatkan koordinasi di bidang lintas perbatasan dan visa, meningkatkan kemampuan teknologi para anggota yang kurang berkembang dan membagi informasi tentang pemalsuan identitas dan dokumen dengan berorientasi pada Persetujuan Anti-Terrorisme tiga negara, yang kini sudah menjadi lima negara tentang pertukaran informasi.<sup>6</sup> ARF harus pula memerangi pembiayaan terorisme melalui pembekuan dan konfiskasi aset teroris dan pemutihan uang. Gugus Tugas ini kemudian dapat dikaitkan dengan ARF *Inter-sessional Group (ISG) on Counter-Terrorism*.

Perang terhadap terorisme sebagai kegiatan penting ARF tidak perlu menggeser CBM dan Diplomasi Preventif yang diperjuangkan sejak semula untuk mem-

bangun perdamaian antarnegara di kawasan Asia Pasifik. CBM dan Diplomasi Preventif dapat mengintegrasikan perang terhadap terorisme dalam program-programnya. Tetapi ARF bukan badan pengambil keputusan dan badan pelaksana pemberantasan teroris serta kejahatan transnasional, sehingga sumbangan ARF dalam hal ini ialah saran-saran kebijakan atas dasar kebijakan dan pengalaman negara-negara non-ASEAN anggota ARF.

## KESIMPULAN

Globalisasi telah mempertanyakan kelanjutan dan kelanggengan keamanan negara yang tidak eksplisit mengetengahkan keamanan manusia di dalamnya. Konsep *constructive intervention* dan *flexible engagement*, maupun *enhanced interaction* muncul sebagai pemikiran untuk memantau perilaku negara terhadap keamanan manusia dalam *mindset* keamanan nasional. Keamanan manusia diancam langsung oleh kebijakan keamanan negara, yang mengetat kembali dengan mencuatnya terorisme dan kejahatan lintas batas.

Berbagai badan telah dibentuk untuk memerangi terorisme dan kejahatan lintas batas itu, tetapi koordinasi badan-badan itu tetap merupakan masalah besar. ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime merupakan badan pembuat kebijakan tertinggi di bawah KTT ASEAN. AMMTC membawahi sejumlah badan: ASEAN Senior Officials on Drug Matters, ASEAN Chiefs of National Police, ASEAN Directors-General of Customs, ASEAN Directors-General of Immigration

---

<sup>6</sup> A New Agenda for the ASEAN Regional Forum, IDSS Monograph No. 4, A Report on the IDSS Project on the Future of the ASEAN Regional Forum, 2002: 68.



dan Kepala Dinas Konsuler, Departemen Luar Negeri. Sidang Menteri Dalam Negeri ASEAN mempunyai kewenangan yang luas sekali dan kemampuan untuk melakukan koordinasi di masing-masing negara dan di tingkat ASEAN harus ditingkatkan. Pengalaman dan peningkatan kemampuan POLRI untuk memerangi terorisme sejak tragedi Bali dapat menjadi model tambahan bagi usaha pemberantasan terorisme di ASEAN.

Integrasi pemberantasan terorisme dalam *ASEAN Regional Forum* perlu dilakukan pula untuk melibatkan badan ini dalam upaya pemberantasan terorisme dan kejahatan transnasional. Tetapi hal itu jangan sampai meninggalkan tugas utamanya yang masih merupakan pengembangan CBM, Diplomasi Preventif dan cara-cara untuk penyelesaian masalah. Tetapi dalam hal pemberantasan terorisme dan kejahatan lintas batas ARF hanya merupakan suatu badan pembuat saran kebijakan, bukan badan pelaksana dan pengambil keputusan. Oleh karena itu pemberantasan terorisme hanya dapat dilakukan oleh badan-badan yang mencakup pembuat keputusan dan pelaksanaan keputusan-keputusan itu, yaitu AMMTC dan *Agreement on Information Exchange and Establishment of Commun-*

*ication Procedures* dengan segala perangkat yang sudah ditentukan. Badan-badan ini masih harus dibangun serta dirumuskan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya.

Dalam pemberantasan terorisme dan kejahatan lintas batas, keamanan manusia harus tetap diperhatikan dan diupayakan sehingga *ASEAN Way* tidak hanya memperhatikan keamanan negara melainkan harus pula mengembangkan norma-norma untuk keamanan dan pembangunan manusia di ASEAN.

## KEPUSTAKAAN

- Azra, Azyumardi. 2002. "Bali bombings wake-up call for Indonesian Muslims", *The Jakarta Post*, 11 Desember.
- Singh, Daljit. 2000. "Southeast Asia in 1999. A False Dawn?" *Southeast Asian Affairs* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).
- Thayer, Carl C. 1999. "ASEAN: From Constructive Engagement to Flexible Intervention," *Harvard Asia Pacific Review*, March.
- Tow, William T. 2001. "Alternative Security Models: Implications from ASEAN," dalam Andrew TH. Tan and JD. Kenneth Boutin, *Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies).



# Soft Issues sebagai Ancaman Keamanan Internasional

*Poltak Partogi Nainggolan*

*Berakhirnya Perang Dingin telah membawa konsekuensi pada perubahan hakikat ancaman atas keamanan internasional. Berbeda dengan periode Perang Dingin, dalam periode pasca-Perang Dingin, ancaman keamanan internasional bersumber dari masalah-masalah non-militer. Dalam dasawarsa kedua periode pasca-Perang Dingin ini, konflik skala rendah, terorisme internasional, terganggunya keamanan ekonomi, lingkungan, dan sosial akibat kian terbatasnya sumber daya alam dan degradasi lingkungan, diantisipasi akan menjadi isu-isu yang mengancam keamanan internasional. Tulisan ini menganalisis tentang soft issues sebagai sumber ancaman keamanan internasional terutama terorisme internasional. Isu ini sama pentingnya dengan hard issues dalam memberikan pengaruh terhadap keamanan internasional.*

## PENDAHULUAN

**P**ERIODE satu dasawarsa adalah sebuah batas atau rentang waktu yang wajar untuk melakukan evaluasi dan proyeksi terhadap perkembangan keadaan. Hal ini penting untuk melakukan penilaian jangka menengah atas apa yang telah dan cenderung selanjutnya akan terjadi. Sama pentingnya, dalam periode satu tahun, perlu pula dilakukan evaluasi maupun proyeksi serupa, agar dapat diperoleh gambaran tentang bagaimana perkembangan situasi yang berlangsung dalam jangka waktu singkat. Sebagai konsekuensinya, memasuki tahun 2003, setelah lebih dari satu dasawarsa berakhirnya periode Perang Dingin, para analis mencoba mengajukan pertanyaan, isu-isu apakah yang tetap relevan dan akan dominan menjadi ancaman keamanan internasional di masa depan, baik untuk jangka waktu singkat dan menengah? Dengan de-

mikian, diharapkan, dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang perkembangan hubungan internasional pada tahun-tahun mendatang, mengingat keamanan internasional merupakan aspek yang krusial dari hubungan internasional.

Berakhirnya Perang Dingin tidak berarti telah berakhirnya perang antar-negara. Sebab, secara realistis, tidak dapat dipungkiri, dalam periode dasawarsa pertama pasca-Perang Dingin, invasi militer suatu negara atas negara lain, yang merupakan merupakan karakter dari perang antarnegara, juga terjadi, seperti yang telah berlangsung antara Irak dan Kuwait, serta AS dan Irak. Walaupun perang yang berlangsung mengatasmakan koalisi internasional dan intervensi kemanusiaan, sebagaimana yang diperlihatkan AS dalam agresi militer atas Irak (1991 dan 2003) dan intervensi militer di Somalia (1993), namun yang saling berhadap-hadapan



adalah dua atau lebih pemerintah dan tentara dari negara yang berbeda. Tulisan ini membahas bentuk-bentuk ancaman yang potensial terhadap keamanan internasional untuk beberapa tahun ke depan.

## DIMENSI *SOFT ISSUES*

Terminologi *soft issues* atau isu-isu lunak, yang merujuk pada isu-isu kelas dua, yang kurang dianggap penting makna dan pengaruhnya dalam memberikan ancaman terhadap keamanan internasional, sebenarnya bukan merupakan hal yang baru dikenal dalam studi-studi (hubungan) internasional, strategis dan keamanan. Namun, isu-isu non-konvensional seperti konflik berskala rendah, terorisme, lingkungan hidup, dan narkoba, menempati posisi strategis dan sama pentingnya seperti *hard issues*, yang dinilai telah turut memberi ancaman langsung atas keamanan internasional, seperti ancaman militer. *Soft issues* dihubungkan dengan sifatnya yang *high politics*, karena kini telah mendapat perhatian penting dari banyak orang.

Berakhirnya Perang Dingin telah memberi implikasi pada surutnya ancaman militer secara langsung dan ini telah membuat isu-isu non-militer mengemuka. Sedangkan isu-isu militer, *hard issues* yang sebelumnya mempunyai karakter *high politics*, bisa menjadi penting kembali, jika ada kaitannya dengan masalah terorisme, lingkungan hidup, sumber daya alam (SDA), dan narkoba, yang sebelumnya diidentifikasi sebagai ancaman non-konvensional terhadap keamanan internasional.

Mengedepannya *soft issues* menunjukkan adanya perubahan perhatian dan kepentingan dunia serta dimensi keamanan (Brown, 1994: 10 *et. seqq.*). Pada tingkat negara-bangsa, telah terjadi ketidakharmonisan antara masyarakat dan *governance*, yang berimplikasi pada keamanan nasional, dan akhirnya memberikan konsekuensi pada keamanan internasional. Aksi-aksi separatisme dan tuntutan kemerdekaan dengan kekerasan, mengalirnya imigran gelap dan tindakan *xenophobic* terhadap mereka, proliferasi senjata-senjata strategis dan WMD, aktivitas kriminal dari para sindikat obat bius transnasional, dan terorisme internasional, adalah gejala-gejala ketidakharmonisan antara masyarakat dan *governance*. Kemakmuran, homogenitas budaya, dan kekuatan angkatan bersenjata suatu negara, dengan demikian, bukan merupakan halangan bagi pihak lain untuk melakukan penetrasi ancaman terhadap keamanan nasional, sehingga kemudian keamanan internasional terganggu pula.

Ferkembangan ekonomi internasional yang mengikis tapal batas negara akibat praktek pasar bebas dan pembentukan ekonomi regional di satu sisi telah menyebabkan pertentangan antara ekonomi transnasional dengan kedaulatan ekonomi nasional. Di sisi lain, terjadi *mismatch* antara ekologi dan kebijakan pemerintah-pemerintah nasional serta antara masalah hak asasi manusia dan kedaulatan negara. Karena mobilitas manusia yang tinggi dan terbentuknya *global village*, banyak orang dan kelompok dari berbagai identitas tinggal bukan di tempat asalnya dan mengalami keterputusan hubungan his-



toris. Akibatnya, keamanan para individu dan kelompok menjadi terganggu, baik oleh perasaan terdominasi kalangan mayoritas dalam masyarakat maupun pemerintahan. Akibatnya, muncul pertikaian antarkelompok dan ketidakstabilan domestik sehubungan dengan kompetisi antarkelompok penduduk yang dapat memberikan dampak negatif pada hubungan antarnegara.

Revolusi teknologi komunikasi dan transportasi, dan derasnya arus globalisasi, membuat *soft issues* memiliki tingkat ancaman yang sama, dengan ancaman yang datang dari militer negara lain. Di tingkat global, *soft issues* dilihat sebagai hal yang telah menyebabkan krisis atas tata masyarakat dunia (Brown, 1994: 11). Mengemukanya *soft issues* sebagai masalah keamanan internasional, semula diharapkan akan sejalan dengan meningkatnya perhatian dan kepentingan umat manusia atas masalah kelangsungan hidupnya. Namun, dalam kenyataannya, hal itu tidak selalu berjalan secara berdampingan.

Sejak Perang Dingin berakhir, apa yang berkembang adalah peran aktor non-negara yang semakin meningkat, yang merefleksikan semakin surutnya diskusi-diskusi masalah keamanan (internasional) yang hanya berpusat di sekitar negara (Nelson, 1994: 36-40). Sebaliknya, wacana mengenai keamanan internasional mengalami perkembangan luas, dengan masuknya *soft issues* sebagai hal yang sama pentingnya dengan isu-isu militer dan dilihat sebagai ancaman terhadap keamanan internasional. Oleh karena itu, konsep keamanan internasional sering dikaitkan dengan

aspek-aspek yang lebih luas dan beragam, seperti politik, ekonomi, lingkungan, sosial, dan kesehatan, selain militer itu sendiri. Pada dasarnya konsep itu tetap berpusat pada masalah keamanan manusia. Pihak-pihak yang terlibat dalam konflik berskala rendah dan terorisme internasional merupakan aktor-aktor non-negara, sedangkan para aktor negara terlibat dalam konflik berskala tinggi, atau konflik antarnegara akibat rivalitas kekuatan angkatan bersenjata, yang selama ini biasa diidentifikasi sebagai *hard issues*. *Soft issues* sebagai ancaman terhadap keamanan internasional sebelumnya seringkali dilihat sebagai ancaman non-tradisional atau non-konvensional, sedangkan *hard issues* seringkali dilihat sebagai ancaman tradisional atau konvensional.

## KONFLIK SKALA RENDAH

Konflik berskala rendah yang pernah marak di awal dasawarsa pertama pasca-Perang Dingin (tahun 1990-an) tetap merupakan *soft issues* yang potensial menjadi sumber ancaman. Negara berkembang di kawasan Afrika, Asia dan Amerika Latin sering dilanda konflik semacam ini. Konflik bisa berwujud bentrokan antarkelompok etnis dan agama karena dimotivasi oleh pertentangan nilai dan tradisi (primordialisme), dan juga oleh perebutan kontrol atas kekuasaan politik dan ekonomi. Apapun faktor pemicunya, konflik skala rendah ini tidak dapat dipisahkan dari kebijakan pemerintah kolonial di masa lalu, yang tidak memiliki pemahaman dan tanggung jawab yang mendalam atas kondisi objektif kema-



jemukan dalam masyarakat jajahannya, sehingga mengabaikan eksistensi perbedaan nilai-nilai primordialisme tersebut (Buzan, 1991: 57 *et. seqq.*).

Konflik skala rendah mengalami peningkatan drastis, dari sebanyak 39 di tahun 1995, 42 di tahun 1996, bertambah menjadi 70 di tahun 1997. Sedangkan konflik skala tinggi (*high intensity conflicts*) mengalami penurunan dari sebanyak 20 di tahun 1995, menjadi 19 di tahun 1996, lalu turun menjadi 17 di tahun 1997 (Jongman and Schmid, nd: 1). Berdasarkan realitas selama ini, konflik skala tinggi telah menurun dan kemudian berubah menjadi konflik skala rendah, dan karena konflik skala rendah sendiri sulit diselesaikan secara tuntas, maka konflik skala rendah akan terus meningkat hingga memasuki dasawarsa kedua pasca-Perang Dingin (tahun 2000 hingga 2010-an).

Konflik skala rendah sering terjadi di benua dan kawasan-kawasan seperti Afrika, Asia Tengah, Amerika, Timur Jauh, Afrika Utara dan Timur Tengah dan Eropa. Afrika merupakan wilayah yang terbanyak dilanda konflik jenis ini mengingat di sana berlangsung apa yang dinamakan sebagai *complex emergencies* (Jongman and Schmid, nd). Konflik skala rendah, seperti yang terjadi di Burundi dan Kongo (Zaire), sebagai dampak perluasan dari konflik di Rwanda, dan juga di Uganda, Ethiopia, dan Nigeria, dilatarbelakangi oleh lebih dari satu penyebab, mulai dari kemiskinan, keterbelakangan, utang luar negeri yang besar, ketergantungan ekonomi pada negara lain, kesenjangan sosial dalam masyarakat sampai dis-

tribusi pendapatan, penguasaan atau distribusi sumber daya yang tidak merata, perebutan sumber daya, bencana alam, dan perebutan kekuasaan politik. *Complex emergencies* juga dialami oleh negara-negara seperti Mexico, Kolombia, dan Peru, namun kondisi sosial-ekonomi dan politik rata-rata negara di benua Amerika itu lebih baik dibandingkan dengan Afrika, yang telah mengalami proses kolonialisme yang lebih buruk.

Dilihat dari segi konflik kekerasan politik yang menyertai konflik skala rendah, data distribusi regional memperlihatkan bahwa Asia Tengah merupakan kawasan yang terbanyak mengalami kekerasan politik, yaitu sekitar 16 kasus. Selanjutnya, Afrika dan Timur Jauh menempati urutan kedua terbanyak, dengan sekitar 14 kasus. Kasus-kasus yang terjadi di Timur Jauh termasuk kekerasan politik yang berlangsung di Indonesia, Filipina, dan Myanmar, akibat adanya ketidakpuasan politik, penentangan terhadap rezim otoriter, dan maraknya tuntutan demokratisasi. Tidak mulusnya proses transisi demokratis di negara-negara itu juga memberikan kontribusi pada lebih banyaknya kasus yang terjadi di kawasan Timur Jauh dibandingkan dengan kawasan lainnya.

Di kawasan Asia Selatan, yakni di Jammu dan Kashmir, konflik skala rendah muncul kembali setelah terjadinya serangan oleh dua orang militan Muslim atas dua kuil Hindu pada akhir November 2002 (Jongman and Schmid, nd). Konflik skala rendah ini sebelumnya sempat menimbulkan ke-



khawatiran para pemimpin dunia, karena telah melibatkan India dan Pakistan, dua negara *middle power* yang saling berseteru dan berkompetisi dalam pengembangan senjata-senjata strategis nuklir mereka. Dikhawatirkan bahwa konflik itu akan memicu meningkatnya kasus-kasus konflik kekerasan politik yang dapat terjadi di India dan Pakistan. Konflik skala rendah di Jammu dan Kashmir dapat menyulut kembali krisis nuklir. Dengan merebaknya ancaman konflik skala rendah di berbagai negara dan kawasan akibat faktor-faktor historis, primordial, dan *complex emergencies* seperti diuraikan sebelumnya, maka ancaman konflik skala rendah terhadap keamanan internasional menjadi tetap besar dalam tahun-tahun mendatang.

## ANCAMAN TERORISME

Di antara konflik skala rendah dan ancaman yang berdimensi politik, ekonomi, sumber daya alam, terorisme adalah ancaman non-militer dengan banyak dimensi, yang akan sangat dominan dan menyita perhatian lebih besar daripada ancaman lainnya terhadap keamanan internasional, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Aksi-aksi terorisme dan perang melawan terorisme pada mulanya berwujud konflik skala rendah, yang sering mengalami pasang-surut dan sulit diakhiri karena akar permasalahannya tidak dieliminasi. Dalam kenyataannya, terorisme menciptakan konflik kekerasan politik di masyarakat, akibat tuntutan yang tidak terpenuhi.

*State terrorism* atau *state sponsored terrorism* bisa menyebabkan negara sa-

ling berhadap-hadapan satu sama lain dalam sebuah konflik dengan intensitas tinggi. Jika negara yang saling berhadap-hadapan memiliki kekuatan yang memadai dan dukungan dari negara-negara lain dan komunitas internasional secara luas, eskalasi perang akan terjadi dan berdampak lebih buruk terhadap keamanan internasional. Perang AS di Afghanistan, yang telah melibatkan para sukarelawan dari negara-negara lain, seperti Pakistan dan Indonesia, sampai sekarang belum dapat dikatakan telah selesai, dengan implikasi yang terus berlanjut hingga kini.<sup>1</sup>

Ancaman terorisme internasional terhadap keamanan manusia menjadi lebih besar, mengingat dalam aksinya, terorisme internasional tidak mengenal batas serangan dan sasarannya. Dengan kata lain, untuk mencapai tujuan dan tujuannya, terorisme menjalankan aksi semaksimal mungkin dengan menggunakan dan menghalalkan segala macam cara, termasuk dengan melakukan upaya kontaminasi atas pasokan air, menyerang fasilitas nuklir, dan sebagainya, yang akan menghasilkan tingkat destruksi dan biaya manusiawi yang tinggi. Dalam hal ini, dapat dibayangkan risiko yang akan dihadapi dunia jika ancaman yang bersifat non-militer telah bercampur dengan ancaman yang berasal dari faktor-faktor militer, dalam hubungannya dengan proliferasi dan

---

<sup>1</sup>Di beberapa wilayah Afghanistan, setelah jatuhnya rezim Taliban, selain sering terjadi serangan terhadap pasukan AS, sering berlangsung pula perang antaretnis atau *warlords* (*International Herald Tribune*, December 3, 2002; *Kompas*, 2 Desember 2002).



penggunaan WMD yang tidak terkontrol oleh terorisme internasional.

## ANCAMAN NON-POLITIK

Memasuki tahun 2003, masalah keamanan ekonomi menjadi hal yang turut menciptakan kekhawatiran, mengingat bahwa perkembangan ekonomi dunia dan kawasan belum terbebas dari ancaman krisis. Hal tersebut terjadi akibat masalah lama yang belum terselesaikan maupun masalah baru yang membayang-bayangi keadaan di tahun 2003 ini (Buzan, 1991: 230-261; *Kompas*, 28 November 2002). Masalah lama itu adalah perkembangan ekonomi yang tidak menggembirakan, yang masih berlangsung di beberapa negara maju yang menjadi lokomotif ekonomi dunia. Jepang masih dilanda pertumbuhan yang rendah, dan masih harus membebanahi diri. Negara-negara Eropa terkemuka yang tergabung dalam blok ekonomi regional Uni Eropa masih sibuk dengan urusan penyesuaian ekonomi masing-masing anggotanya dan belum stabilnya mata uang alternatif mereka, Euro. Secara khusus, Jerman menghadapi masalah ekonomi domestik yang agak serius akibat timbulnya defisit. Sementara, secara global, perekonomian dunia menghadapi ancaman peningkatan deflasi. Walaupun ada laporan yang mengungkapkan bahwa beberapa sektor perekonomian AS diperkirakan membaik, tetapi laju pertumbuhan ekonomi AS tetap melemah. AS juga harus bersiap-siap dengan *contingency plan*-nya, terkait dengan pelaksanaan agresi militer ke Irak, yang membutuhkan dukungan anggaran khusus dalam jangka panjang. Kebangkitan ekonomi global sulit di-

harapkan, namun sebaliknya, ketidakpastian membayangi perkembangan ekonomi global yang akan memburuk akibat perang AS-Irak. Jadi, ketidakamanan ekonomi akan dihadapi banyak negara dalam jangka panjang, jika isu pengembangan WMD oleh Irak tidak mengalami penyelesaian secara tuntas.

Perdagangan bebas sebagai sebuah isu keamanan ekonomi tidak menjadi primadona lagi setelah maraknya ancaman terorisme internasional dalam dasawarsa kedua pasca Perang Dingin, khususnya pasca serangan 11 September 2001 di AS. Sebab, pertemuan-pertemuan puncak blok ekonomi regional, yang seharusnya membicarakan tindak lanjut dari kesepakatan perdagangan bebas, mulai dari KTT APEC di Mexico akhir Oktober 2002 dan KTT ASEAN awal November 2002, telah didominasi oleh kekhawatiran yang semakin besar atas serangan terorisme internasional dan upaya mencari penanggulangan bersama. Masalah yang dihadapi negara berkembang menjadi ganda, yakni di satu pihak tidak siap dalam menghadapi realisasi perdagangan bebas karena ketidaksiapan infrastruktur dan sumber daya manusia, dan di pihak lain, tidak siap pula dalam mengantisipasi dan merespons ancaman yang datang dari terorisme internasional yang merusak perekonomian nasional. Indonesia, sebagai contohnya, secara internal belum dapat menyelesaikan tuntutan penciptaan *good governance* sehingga para investor angkat kaki. Sementara, secara eksternal, Indonesia belum dapat memulihkan kepercayaan para investor sepenuhnya terhadap kondisi keamanan di



dalam negerinya akibat peledakan bom di Bali 12 Oktober 2002.

Masalah air bersih adalah salah satu sumber ancaman yang sifatnya non-politik dan dapat menyebabkan konflik antarnegara, misalnya antara Malaysia dan Singapura (*The Asian Wall Street Journal*, September 4, 2002). Singapura telah menjual kembali kebutuhan air yang diperolehnya secara lebih murah dengan harga khusus selama bertahun-tahun dari Malaysia. Pemerintah Malaysia sendiri merasa diperdaya dengan dijualnya kembali ekspor air bersih dari Malaysia itu untuk kepentingan bisnis, dalam bentuk air kemasan siap minum ke pasar domestik Malaysia dengan harga yang cukup tinggi. Ketika pemerintah Malaysia bermaksud menaikkan harga pasokan airnya ke Singapura, hal ini mendapat reaksi yang negatif dari Singapura. Akibatnya, muncul sikap keras pemerintah Malaysia yang mengancam akan menghentikan pasokan air bersih tersebut (*Republika*, 4 September 2002). Walaupun tersedia alternatif pasokan air bersih dari Indonesia, seperti dari wilayah Bintan, namun masalah yang sama dapat terjadi antara pemerintah Singapura dan Indonesia.

Jika kasus-kasus sengketa sumber daya alam, khususnya air bersih, tidak diselesaikan, maka masalah itu dapat berkembang menjadi sengketa yang akan mengganggu hubungan bilateral dan suasana kondusif di kawasan, atau bahkan secara global (*International Herald Tribune*, August 30, 2002). Tanpa adanya solusi terhadap isu keterbatasan sumber daya alam dan konflik kepentingan yang muncul di antara negara-negara,

konflik itu akan mengalami eskalasi, yang tidak hanya berdampak pada negara-negara yang terlibat, tetapi juga kawasan sekitarnya. Para ahli, termasuk Caroline Thomas, telah memperingatkan risiko keterbatasan sumber daya alam terhadap muncul dan meningkatnya konflik antarnegara yang menciptakan instabilitas yang luas (Klare and Thomas, 1994).

## KESIMPULAN

Berakhirnya Perang Dingin telah membawa perubahan pandangan dunia mengenai isu keamanan. Isu-isu keamanan yang selama ini dinilai sebagai "kelas dua" kemudian memperoleh perhatian yang sama pentingnya dengan isu militer, karena telah memberikan tingkat ancaman yang serius terhadap keamanan internasional. Sebagaimana dalam tahun-tahun pertama pasca Perang Dingin, dalam dasawarsa kedua era tersebut, ancaman terhadap keamanan internasional akan datang dari *soft issues* seperti konflik berskala rendah, maraknya aksi-aksi terorisme, serta ancaman non-militer dan non-politik, seperti keterbatasan sumber daya alam dan degradasi lingkungan.

Munculnya *soft issues* sebagai isu-isu utama dalam keamanan internasional adalah karena konflik skala rendah telah meminta korban manusia yang jauh melebihi perang manapun yang pernah ada yang telah disebabkan oleh konflik militer. Keamanan ekonomi dunia yang terganggu oleh berbagai aksi terorisme internasional dewasa ini, dan persediaan sumber daya alam yang semakin terbatas serta eksploitasinya yang tidak diatur oleh mekanisme



hubungan antarnegara yang baik selama ini akan membuat keamanan internasional semakin terancam oleh *soft issues* dalam tahun-tahun mendatang.

## KEPUSTAKAAN

- Brown, Seyom. 1994. "World Interests and the Changing Dimensions of Security," dalam Michael T. Klare and Daniel C. Thomas, *World Security: Challenges for a New Century*. 2nd Edition (New York: Saint Martin's Press).
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era*. 2nd Edition (London: Harvester Wheatsheaf).
- Jongman, A.J. and A.P. Schmid, PLOOM. nd. "Contemporary Armed Conflict: Trends and Events in 1997". <http://www.oneworld.org/euconflict/guides/themes/pp3.htm>.
- Klare, Michael T. and Daniel C. Thomas. 1994. *World Security: Challenges for a New Century*. 2nd Edition (New York: Saint Martin's Press).
- Nelson, Daniel N. 1994. "Great Powers and World Peace," dalam Michael T. Klare and Daniel C. Thomas, *World Security: Challenges for a New Century*. 2nd Edition (New York: Saint Martin's Press).



### INDONESIA DAN TANTANGAN EKONOMI GLOBAL

Penyunting: Mari Pangestu, Sjahrir, Ari A. Perdana

2003. xx+388 hal.  
ISBN 979-8026-79-9  
Rp. 70.000,00

Membahas perekonomian Indonesia dalam kaitannya dengan proses integrasi ekonomi di tingkat global maupun kawasan. Dibagi dalam 4 tema, yaitu pertumbuhan ekonomi regional, integrasi dan kerja sama ekonomi kawasan, serta liberalisasi perekonomian global.



### MERUMUSKAN KEMBALI KEBANGSAAN INDONESIA

Penyunting: Indra J. Piliang, Edy Prasetyono, Hadi Soesastro 2002. xvi+584 hal.

ISBN 979-8026-78-0 Rp. 80.000,00

Buku ini ditulis oleh berbagai generasi staf peneliti CSIS, dengan benang merah yang sama menuju bentuk ideal Indonesia dalam rumusan kebangsaan. Terdiri dari 6 bab: (1) Kebangsaan Baru; (2) Konstitusi Baru; (3) Masyarakat Baru; (4) Lingkungan Eksternal Baru; (5) Perekonomian Baru; dan, (6) Kelembagaan Ekonomi Sosial Baru.

Pesanan ditambah ongkos kirim 15% (luar Jawa minimum Rp 25.000,00) ke:

CSIS, Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta, Indonesia



# Problematika Peredaran *Small Arms* di Kawasan Asia Tenggara: Thailand, Filipina dan Indonesia\*

Philips Jusario Vermonte

*Ketersediaan small arms dan light weapons (SALW) tidak hanya membahayakan kehidupan kalangan sipil, tetapi juga mengancam keamanan negara. Dalam konteks Asia Tenggara, luasnya peredaran senjata ringan dapat mengubah hubungan kekuasaan antara aktor negara dan non-negara. Di dalam sebuah negara yang menghadapi gerakan separatisme, kepemilikan senjata oleh kelompok separatis jelas meningkatkan skala kekerasan antara negara dan kelompok separatis tersebut, sebagaimana yang dialami oleh Indonesia dan Filipina.*

*Persoalan small arms sangatlah kompleks, di mana ia bukan hanya merupakan persoalan keamanan internasional, akan tetapi ia juga merupakan persoalan yang memiliki dimensi regional, nasional dan bahkan lokal. Oleh karena itu, untuk menghadapi persoalan SALW di kawasan Asia Tenggara, diperlukan kerja sama regional. Keterlibatan organisasi masyarakat sipil pun diperlukan untuk menjamin transparansi dalam peredaran dan perdagangan senjata. Selain upaya menghadapinya dari sisi supply seperti melalui legislasi, mekanisme kontrol dan transparansi atas produksi dan distribusi, sisi demand terhadap kebutuhan akan senjata di tengah masyarakat harus diberikan perhatian. Dalam hal ini, peran LSM yang bergerak dalam bidang resolusi konflik secara damai menjadi signifikan.*

## PENDAHULUAN

**W**ALAU PUN Perang Dingin telah usai, dunia masih terus mengalami konflik di berbagai tempat, bahkan dalam *magnitude* yang berbeda. Dalam laporannya yang terkenal *An Agenda for Peace*, man-

tan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Boutros Boutros-Ghali memperlihatkan bahwa karakteristik konflik di dunia pada masa pasca Perang Dingin telah berubah. Konflik saat ini jauh lebih sering terjadi di dalam negara daripada antarnegara (Boutros-Ghali, 1995).

---

\* Makalah dipresentasikan dalam *Lokakarya Nasional Riset Perdamaian dan Resolusi Konflik di Indonesia*, diselenggarakan oleh Center for Security and Peace Studies (CSPS/PSKP) Universitas Gadjah Mada, Hotel Radisson Yogyakarta, 7-9 April 2003.

Lebih jauh, di berbagai tempat di dunia, konflik umumnya tereskalasi menjadi konflik etnis atau agama yang diikuti oleh perang sipil yang brutal. Dalam situasi semacam itu, konflik tidak



pok-kelompok sipil bersenjata, milisi dan atau gerilyawan. Kelompok-kelompok ini, berbeda dengan tentara reguler, sama sekali tidak dilengkapi dengan disiplin rantai komando. Sebagai konsekuensinya, penduduk sipil tidak bersenjata menjadi korban utamanya.

Pada titik ini, penggunaan senjata ringan menjadi faktor penting yang dapat memperparah konflik. Sebuah laporan menyebutkan bahwa senjata ringan (*small arms and light weapons* – SALW) dinyatakan telah menyebabkan kematian 500.000 orang setiap tahunnya, baik *combatant* dalam sebuah konflik internal, pelaku kriminal atau kalangan sipil yang tidak terkait langsung dengan konflik (*Small Arms Survey* 2001).

Ketersediaan SALW tidak hanya membahayakan kehidupan kalangan sipil, tetapi juga mengancam keamanan negara (*state security*). Dalam konteks Asia Tenggara, luasnya peredaran senjata ringan dapat mengubah hubungan kekuasaan antara aktor negara dan non-negara. Di dalam sebuah negara yang menghadapi gerakan separatisme, kepemilikan senjata oleh kelompok separatis jelas meningkatkan skala kekerasan antara negara dan kelompok separatis tersebut, sebagaimana yang dialami oleh Indonesia dan Filipina.

Persoalan *small arms* merupakan sebuah hal yang kompleks. Persoalan ini bukan hanya merupakan persoalan keamanan internasional (*international security*), akan tetapi juga merupakan persoalan yang memiliki dimensi regional, nasional dan bahkan dimensi lokal. Hal ini tidaklah mengejutkan mengingat hakikat SALW yang mudah dipindahkan,

mudah digunakan dan mudah disirkulasikan. Lebih buruk lagi, akses untuk kepemilikan SALW tidak terbatas hanya pada aktor negara, karena aktor non-negara dengan mudah bisa membeli, baik dari pasar legal ataupun pasar gelap.

Isu perdagangan senjata belum menerima perhatian yang cukup, baik pada tataran regional ataupun nasional. Akibatnya, dokumentasi mengenai perdagangan senjata ini belum tersedia, sehingga masuk akal apabila studi yang akurat mengenai isu ini sangatlah terbatas.

## MENGAPA STUDI INI PENTING?

Studi ini penting dilakukan untuk mengidentifikasi luas cakupan dan juga pola-pola peredaran SALW di kawasan Asia Tenggara. Studi ini juga perlu dilakukan untuk mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam isu ini, mengingat fakta bahwa SALW mudah diakses oleh beragam aktor, termasuk aktor negara dan non-negara yang bisa meliputi *combatant* atau para pelaku kriminal. Dengan demikian, melalui studi ini diharapkan dapat ditemukan solusi praktis yang dapat digunakan untuk mencegah beredarnya secara meluas SALW ke daerah-daerah konflik di kawasan Asia Tenggara. Studi ini diperlukan karena hanya sedikit sekali orang/lembaga yang memfokuskan diri pada kajian SALW dalam kaitannya dengan kerja sama regional di kawasan Asia Tenggara.

Ketiga negara yang menjadi perhatian studi ini menghadapi ancaman serius dari luasnya peredaran SALW



ini. Proses transisi menuju demokrasi di Indonesia, yang telah berjalan sejak kejatuhan Soeharto tahun 1998, telah membawa perubahan yang pada banyak hal seringkali saling bertentangan satu dengan yang lainnya. Pada satu sisi, rakyat Indonesia saat ini menikmati kebebasan yang relatif lebih besar dan memungkinkan mereka menyatakan aspirasinya secara terbuka. Pada sisi yang lain, terlihat pula bahwa terdapat kecenderungan konflik yang terjadi meningkat frekuensinya, bahkan dengan skala kekerasan yang jauh lebih besar, dalam tiga atau empat tahun terakhir.

Sebagai contoh, konflik di Sambas yang terjadi pada tahun 1999 menyebabkan korban jiwa lebih dari 100 orang dan memaksa sekitar 10.000 orang mengungsi ke luar daerahnya. Konflik yang terjadi di Sampit pada awal tahun 2001 juga mencatat hal serupa. Sekitar 400 orang terbunuh hanya dalam waktu satu bulan lamanya. Di Ambon, konflik tereskalasi menjadi konflik agama, dengan jumlah korban sangat besar. Tercatat kurang lebih 3.000 orang kehilangan nyawa sepanjang masa konflik yang terjadi sejak bulan Januari 1999 dan 400.000 orang menjadi pengungsi.

Adanya fakta bahwa jumlah korban dalam konflik meningkat secara signifikan bisa menimbulkan asumsi bahwa penggunaan SALW dalam konflik-konflik tersebut juga meningkat. Akan tetapi, perlu diberikan catatan bahwa isu SALW merupakan isu yang relatif baru di kalangan akademisi, aktivis

LSM dan bahkan bagi para pengambil keputusan. Selain itu, nyatanya pemerintah Indonesia menghadapi beragam kendala dalam menghadapi isu *small arms trafficking*. Alasan utamanya adalah tantangan yang dimunculkan dari hakikat geografis Indonesia. Indonesia adalah negara kepulauan dengan perbatasan terbuka yang sangat panjang. Sebuah negara yang terdiri dari ribuan pulau, dengan hanya sedikit pulau yang didiami sehingga aktivitas pengawasan terhadap batas laut dan darat yang luas amat sulit dilakukan. Hanya ada tiga daerah dalam wilayah yurisdiksi Indonesia yang memiliki batas wilayah darat. Ketiga wilayah tersebut adalah wilayah Kalimantan sebelah utara, Papua bagian timur dan juga Timor bagian barat. Sisanya adalah daerah perbatasan laut terbuka.

Sementara itu, Indonesia terikat dengan hukum internasional untuk memberi jaminan penggunaan *Sea Line of Communication* (SLOC). Terdapat dua konsekuensi dari kenyataan ini. *Pertama*, lalu lintas bebas dari kapal-kapal internasional dapat meningkatkan penyelundupan senjata ke berbagai tempat di dunia melalui perairan Indonesia. *Kedua*, Indonesia bisa menjadi daerah tujuan, baik secara temporer menjadi *transit point*, atau juga menjadi daerah pemasaran dari SALW. Luasnya wilayah perairan ini tidak hanya memberi ancaman bagi keamanan nasional Indonesia sendiri, akan tetapi juga bagi wilayah Asia Tenggara, mengingat kemampuan aparat keamanan Indonesia (seperti Angkatan Laut, Polisi Perairan, Imigrasi dan lain-lain) yang relatif terbatas.



Berbeda dengan penggunaan SALW di Indonesia yang lebih banyak terjadi di daerah konflik, Thailand menghadapi keadaan yang sedikit berbeda. Thailand dikenal dalam "peran"-nya sebagai *hub* global untuk penyelundupan senjata, yang dapat menyebabkan instabilitas di kawasan. Kedekatan geografis Thailand dengan wilayah-wilayah bekas konflik seperti Kamboja dan Vietnam, ditambah lagi dengan aktivitas pengawasan yang relatif kurang intens, menjadikan Thailand dianggap sebagai basis ideal bagi para pedagang senjata.

Lebih jauh, jaringan penyelundup senjata di Thailand juga memasok senjata kepada berbagai kelompok pemberontak di Asia, kelompok bajak laut di perairan Selat Malaka dan berbagai sindikat kriminal (*Bangkok Post*, May 21, 2002). Jaringan ini memanfaatkan secara maksimal wilayah perairan dan perbatasan terbuka negara-negara Asia Tenggara yang tidak bisa dilindungi dengan baik, mulai dari perbatasan darat Thailand, hingga penggunaan kapal-kapal laut di perairan kawasan Asia Tenggara.

Akhir-akhir ini Filipina menghadapi kesulitan dengan kelompok pemberontak di wilayah Filipina bagian selatan. Kelompok pemberontak ini tidak bisa dengan mudah dikalahkan karena kelompok-kelompok ini memiliki senjata yang dikatakan memiliki kualitas yang sama dengan yang dimiliki oleh angkatan bersenjata negara tersebut. Wilayah bagian selatan Filipina ini relatif dekat dengan kepulauan Maluku, yang sejauh ini masih menyimpan potensi konflik serius di Indonesia. Meningkat-

nya konflik di selatan Filipina bisa berpengaruh ke Maluku atau sebaliknya.

Sayangnya, masalah ini masih belum terlalu dipahami. Hal ini antara lain disebabkan oleh kenyataan bahwa negara-negara Asia Tenggara masih menganggap bahwa mereka belum secara serius mengalami dampak peredaran SALW, dibandingkan dengan wilayah lain seperti Asia Selatan. Padahal, negara-negara di kawasan Asia Tenggara dapat memainkan peran penting untuk menghambat produksi dan pengiriman SALW ke daerah-daerah konflik, tidak hanya untuk wilayah regional Asia Tenggara, namun juga ke wilayah-wilayah di luar Asia Tenggara.

Dalam kerangka kerja sama ASEAN, negara-negara di kawasan telah mendiskusikan isu ini sejak tahun 1997. Dalam pertemuan tingkat menteri di Kuala Lumpur, negara-negara anggota ASEAN bersepakat untuk secara serius menangani isu SALW bersama dengan isu *transnational organized crime*. Akan tetapi, tidak banyak yang telah dilakukan kecuali bahwa ASEAN telah memulai langkah *confidence building measure* untuk menghadapi isu ini.

Setelah mencermati latar belakang masalah SALW, beberapa pertanyaan penting muncul. Paling tidak ada tiga pertanyaan yang harus dijawab: -

1. Bagaimana hakikat dan *scope* masalah SALW di kawasan Asia Tenggara khususnya di Indonesia, Filipina dan Thailand?
2. Implikasi keamanan apa saja yang muncul seiring dengan meningkatnya penggunaan SALW?



3. Tindakan apa saja yang mungkin diambil untuk mencegah peredaran dan penggunaan SALW, baik pada tataran nasional dan regional?

Tulisan ini dibagi dalam tiga bagian. *Pertama*, tulisan ini akan meneliti konteks masalah SALW di wilayah Asia Tenggara. *Kedua*, hakikat masalah SALW di ketiga negara (Indonesia, Filipina dan Thailand) akan dikaji. *Ketiga*, tulisan ini akan berusaha menemukan agenda bersama yang *feasible* antara pemerintah dan masyarakat sipil, yang bisa diimplementasikan pada tataran nasional dan juga regional.

## DEFINISI SALW

Menurut dokumen yang dikeluarkan oleh Majelis Umum PBB (*United Nations General Assembly Document*) No. A/52/298 yang dikeluarkan pada tanggal 27 Agustus 1997, *small arms* adalah "senjata-senjata yang khusus dibuat dengan spesifikasi militer yang didesain untuk digunakan secara perorangan, dan berbeda dari senjata berat yang membutuhkan beberapa orang untuk mengoperasikan dan memeliharanya".<sup>1</sup> Berdasarkan pendefinisian seperti ini tim pakar PBB (*UN Panel of Governmental Experts on Small Arms*) pada tahun 1997 telah mengeluarkan sebuah laporan mengenai SALW dan memasukkan beberapa jenis senjata seperti "*revolvers and self-loading pistols, rifles and carbines, sub-machine guns, assault rifles and light machine guns as well as the ammunition they require*". Juga dimasukkan dalam kategori ini adalah granat tangan dan pe-

rangkat peledak yang bisa dipindah-pindahkan (*portable explosive devices*). Sementara dalam kategori *light weapons* umumnya dimasukkan jenis senjata seperti mortir dan peluncur granat (Capie, 2002).

Sementara itu, dalam konteks di daerah-daerah konflik, kategori *small arms* ini juga bisa meliputi senjata-senjata rakitan. Hal ini cukup masuk akal mengingat hakikat *small arms* yang *portable* dan mudah dipindahkan, sehingga alih teknologi perakitannya relatif mudah dilakukan.<sup>2</sup> Di Kalimantan Barat dan Lombok Barat, misalnya, aktivitas perakitan senjata sangat marak sehingga senjata rakitan bisa dibeli dengan harga mulai dari Rp. 75.000,- hingga Rp. 500.000,-.

Persoalan lain yang perlu dijelaskan adalah mengenai makna *transfer* atau *smuggle* dari senjata ini. Pada pengertian pertama, *transfer* dan *smuggle* ditujukan pada *transfer* di pasar gelap. Pengertian ini sederhana, ia bisa berupa pembelian atau penjualan dari pedagang senjata berskala besar ataupun pembelian individual, seperti dari aparat keamanan kepada anggota kelompok pemberontak bersenjata. Termasuk juga dalam pengertian ini adalah kebocoran (*leakage*) dari gudang senjata resmi milik negara, misalnya melalui pencurian atau penjualan ilegal. Tema utama dari pengertian ini adalah perolehan keuntungan, di mana sebagian besar *transfer* yang terjadi bertentangan

<sup>1</sup>Dikutip dalam Capie (2002: 3).

<sup>2</sup>Hal ini antara lain dapat dilihat dalam laporan penelitian yang dilakukan oleh *Institute for Democracy Education* (IDE) Jakarta (yang tidak dipublikasikan) pada tahun 2002 mengenai proliferasi senjata di daerah konflik di Indonesia.



dengan hukum domestik dari negara pengekspor atau pengimpor senjata tersebut.

Pengertian kedua adalah yang disebut *grey market transfer*. *Transfer* ini meliputi *transfer* rahasia dan bisa dipertanyakan legalitasnya dari aktor negara ke non-negara di negara lain, yang bertentangan dengan kemauan negara penerima. Misalnya dari sebuah negara ke kelompok pemberontak (milisia dan lain-lain) di negara lain. *Transfer* semacam ini biasanya melibatkan lembaga intelijen atau militer negara yang mengirimkan senjata. Berbeda dari pasar gelap yang berorientasi laba, *grey market* muncul lebih banyak karena motivasi-motivasi politik.<sup>3</sup>

## PROBLEMATIKA SENJATA RINGAN DI ASIA TENGGARA: INFORMASI AWAL

### Thailand

Walaupun Thailand tidak banyak menghadapi persoalan *intra-state conflict*,<sup>4</sup> negara ini juga menghadapi problem SALW paling tidak dalam tiga dimensi. *Pertama*, konflik yang melibatkan kelompok bersenjata di negara tetangganya (Myanmar) memaksa Thailand untuk menerima arus pengungsi *non-combatant*, arus perpindahan senjata dan juga

anggota kelompok gerilyawan yang melarikan diri dari Myanmar ke perbatasan Thailand. Selanjutnya, hal ini juga menimbulkan ketegangan di perbatasan antara pemerintah Myanmar dan Thailand.

*Kedua*, sebagai pasar gelap perdagangan senjata yang diakses oleh berbagai kelompok pemberontak atau kriminal bersenjata. Kelompok *insurgent* bersenjata UWSA (*United Wa State Army*) di wilayah Myanmar, misalnya, selama 13 tahun terakhir mengandalkan pembelian senjata dari Thailand. Kelompok UWSA juga menempatkan Thailand dalam situasi kekhawatiran ancaman dari Myanmar dan juga dari Cina. Karena, UWSA yang berlatar belakang gerilyawan komunis, mendapat dukungan persenjataan dari Cina. Dari pasar gelap tersebut, UWSA antara lain memperoleh mortir, senapan mesin, *carbine* dan juga M-16 (*Jane's Intelligence Review*, January 2003).

Pedagang senjata Thailand juga berperan dalam pembelian senjata oleh kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh. Dengan kurang lebih 5.000 orang bersenjata, GAM diperkirakan memiliki 2.000–3.000 senjata termasuk M-16 yang mereka rampas atau beli dari aparat keamanan di Aceh, serta jenis AK-47 yang diselundupkan sebagian besar dari Thailand (*Small Arms Survey* 2002: 98). Senjata dari Thailand ini umumnya berasal dari Kamboja, masuk ke wilayah selatan Thailand dan dengan *arrangement* dari kelompok separatist Pattani (*Pattani United Liberation Organisation* – PULO) dipindahkan ke Malaysia, yang selanjutnya dikapalkan melalui

<sup>3</sup>Penjelasan lebih jauh mengenai istilah *transfer* ini periksa Capie (2001: 59).

<sup>4</sup>Pada banyak kasus, sebetulnya penggunaan istilah *intra-state conflict* agak kurang tepat, karena seringkali *input* terhadap konflik datang dari luar negara, seperti di sepanjang perbatasan Myanmar dan Thailand, atau Pakistan dan India. Lihat Kartha (2001: 7).



Selat Malaka menuju Aceh (Capie, 2002: 96).

Anggota GAM juga dilaporkan membeli senjata di Thailand, Myanmar dan Kamboja, dengan perantara penduduk lokal di wilayah selatan Thailand dengan motif utama adalah laba. Wilayah selatan Thailand menjadi tempat utama pengapalan *small arms* ini dengan alasan utama bahwa di daerah ini sangat mudah menyuap pejabat-pejabat keamanan (Tang, 2002a). Di masa perang Indo Cina, Thailand sebagai *buffer zone* juga menjadi rute transit utama bagi penyelundupan senjata dari Cina untuk kelompok Khmer Merah. Demikian pula di awal tahun 1990-an terhadap senjata-senjata dari Amerika Serikat untuk faksi anti-Vietnam lain di Kamboja, yakni faksi Sihanouk dan Son San (Kramer, 2002). Di samping itu, jaringan pedagang senjata di Thailand juga menjadi sumber perolehan senjata bagi kelompok pemberontak *Liberation Tigers of Tamil Elam* (LTTE) di Srilanka (Eaton, 2001). Selain wilayah selatan, wilayah *Golden Triangle* yang terletak di sebelah utara Thailand yang dikenal sebagai pusat peredaran obat bius sejak lama, juga menjadi wilayah utama tempat perdagangan senjata ilegal seperti AK-47, M-16, granat roket dan bahkan misil darat-ke-udara. Di wilayah ini diyakini kelompok-kelompok pemberontak dan teroris dari berbagai wilayah di kawasan Asia Tenggara membeli senjata dan amunisi di tempat itu (Tang, 2002b).

Ketiga, sebagai negara produsen senjata, ada ancaman kebocoran yang serius dari angkatan bersenjata Thailand yang, seperti umumnya di negara ber-

kembang lainnya, menghadapi persoalan serius dalam *stockpile management* dan juga praktek korupsi dan suap yang meluas. Thailand sendiri merupakan negara produsen senjata yang antara lain memegang lisensi dari perusahaan pembuat senjata raksasa asal Jerman yaitu Heckler & Koch GmbH. Lisensi yang dimiliki Thailand adalah untuk memproduksi dan mengeksport senapan mesin jenis HK21A1 (Lumpe, 2000: 90). Praktek-praktek penjualan senjata secara ilegal oleh anggota angkatan bersenjata Thailand, umumnya di kamp tentara sepanjang perbatasan Thailand dan Malaysia, sangat umum terjadi. Bahkan, praktek ini melibatkan anggota dengan pangkat cukup tinggi seperti kolonel. Thailand menjadi pemasok bagi kelompok kejahatan di Johor Baru, para bajak laut yang beroperasi di perairan Selat Malaka, hingga kelompok-kelompok radikal seperti Abu Sayyaf dan *Moro Islamic Liberation Front* (MILF). Terlebih, *demand* terhadap penguasaan senjata juga tinggi, mengingat pada saat yang sama Thailand juga merupakan tempat strategis bagi industri dan peredaran narkoba yang saling terkait dengan peredaran senjata (Time, February 11, 2002). Keadaan ini sebagian disebabkan oleh *booming* industri senjata di Thailand yang dilakukan oleh Kementerian Pertahanan untuk menutupi anggaran belanja militer yang tidak memadai (Capie, 2002: 89-90).

## Filipina

Tampaknya, perubahan hubungan kekuasaan antara *state* dan *non-state actor* dalam kasus separatisme paling nam-



pak terjadi di Filipina di mana kelompok-kelompok pemberontak mempersenjatai diri dengan senjata-senjata canggih. *Amnesty International* melaporkan bahwa Amerika Serikat memberi bantuan perlengkapan militer senilai US\$100 juta dan juga 30.000 pucuk senjata jenis M-16 kepada pemerintah Filipina untuk menghadapi berbagai kelompok pemberontak di wilayahnya. Akibatnya, sejak tahun 2000 skala konflik di Filipina meningkat secara signifikan, memaksa lebih dari 400.000 orang sipil mengungsi keluar dari wilayahnya.<sup>5</sup> Hingga tahun 1997, konflik bersenjata yang telah terjadi di Filipina sejak tahun 1968 diprediksi telah melibatkan peredaran SALW dan mengakibatkan korban tewas hingga 75.000 jiwa.<sup>6</sup> Pemerintah Filipina baru-baru ini mengeluarkan estimasi bahwa 328.000 pucuk senjata ringan dimiliki masyarakat sipil tanpa otorisasi dari kepolisian Filipina. Estimasi ini tidak meliputi senjata yang dimiliki oleh 12.500 anggota MILF, 9.000 anggota NPA, dan juga kelompok yang lebih kecil seperti Abu Sayyaf (Pablo, nd).

Konflik bersenjata ini jelas menambah jumlah korban jiwa di Mindanao. MILF, misalnya, telah terlibat dalam konflik di Mindanao sejak tahun 1987. Namun, kelompok ini secara dramatis tercatat oleh SIPRI menyebabkan 1.000 kematian dalam konflik pada tahun

2000, dan karenanya dimasukkan dalam kategori *major armed conflict* mulai tahun 2000 tersebut (Sollenberg and Wallenstein, nd). Akhir-akhir ini, kelompok semacam Abu Sayyaf mengkombinasikan aktivitasnya dengan modus penculikan dan telah mendapatkan tebusan beberapa juta dolar AS. Akibatnya, kemampuan kelompok seperti ini untuk membeli senjata juga meningkat (Capie, 2001: 61).

Filipina sendiri sejak lama disebut sebagai "*a heavily armed society, with a level of civilian gun ownership close to that of the United States*". Sebutan ini muncul karena Filipina memiliki industri senjata, baik dimiliki negara, swasta yang legal ataupun ilegal, dengan skala yang cukup besar. Produksi resmi negara mengalami peningkatan sejak masa Presiden Marcos yang memperbesar jumlah tentara untuk menghadapi pemberontak NPA dan MNLF. Pada tahun 1986, Marcos memutuskan untuk menambah jumlah tentara Filipina dari 62.000 menjadi 160.000 personil, dan meluncurkan program untuk mempersenjatainya dengan produk domestik. Program ini difasilitasi oleh sebuah Dekrit Presiden Filipina bernomor 415 dengan judul *The Self-Reliant Defence Posture Program* (SRDP). Berdasarkan dekrit ini, Filipina mulai memproduksi senjata antara lain senjata di bawah lisensi Colt, M-16 dan lain-lain (Capie, 2002: 68-69).

## Indonesia

Masalah SALW di Indonesia lebih banyak muncul di daerah-daerah konflik, dan tidak dalam pengertian kriminal

<sup>5</sup>"No Arms For Atrocities" ditemukan di <http://web.amnesty.org/web/web.nsf/pages/ttt3arms> diakses pada tanggal 30 Juni 2002.

<sup>6</sup>Lihat "Japan's Role in Disarmament and Development", *fact sheet* yang diterbitkan oleh *Japan Official Development Assistance Ministry of Foreign Affairs* (June 2000).



sehari-hari. Walaupun demikian, di luar daerah konflik, kepemilikan senjata baik legal ataupun ilegal menunjukkan kecenderungan meningkat. Hal ini antara lain disebabkan oleh kemudahan dalam memperoleh lisensi kepemilikan senjata dari kepolisian, yang pada akhirnya bisa berujung pada terbentuknya *gun culture*. Menurut pihak Kepolisian Republik Indonesia, terdapat lebih dari 4.000 pucuk senjata yang dimiliki secara perorangan dan tercatat secara legal di seluruh Indonesia, dengan jumlah terbanyak terdapat di Jakarta (*Jakarta Post*, October 3, 2002). Angka ini relatif lebih kecil bila dibandingkan dengan angka lain yang diberikan oleh seorang jenderal polisi dalam sebuah konferensi bahwa paling tidak terdapat 196 lisensi yang telah diberikan untuk *selective peoples* seperti anggota parlemen, pejabat negara, direktur berbagai perusahaan besar, dan lain-lain. Kepolisian juga telah mengeluarkan lisensi sebanyak 8.067 buah kepada penjaaga keamanan dan polisi khusus, serta 6.513 lisensi untuk olah raga dan berburu.<sup>7</sup> Jumlah ini tentu saja tidak mencerminkan jumlah yang sebenarnya, karena ia tidak memasukkan senjata tidak berlisensi yang bisa diperoleh di pasar gelap, dengan harga cukup murah, mulai dari harga satu juta rupiah.

Di samping itu, seperti dikemukakan di awal, patut pula diperhitungkan senjata-senjata rakitan yang banyak ditemukan di berbagai daerah konflik di Indonesia (Capie, 2002). Akan tetapi,

angka-angka mengenai jumlah senjata rakitan di daerah konflik yang diberikan pihak keamanan selama terjadinya konflik perlu dibaca dengan hati-hati. Karena, pada beberapa kasus, informasi semacam ini diberikan untuk mengaburkan keterlibatan pihak keamanan sendiri dalam sebuah konflik. Misalnya, selama peristiwa kekerasan di Timor Timur tahun 1999, kelompok-kelompok milisi diketahui luas dipersenjatai oleh pihak TNI. Namun, pihak TNI menolak dengan keras dan menampilkan bukti-bukti bahwa para milisi menggunakan senjata rakitan sendiri, namun pihak TNI tidak memberi penjelasan memadai mengenai senjata organik, seperti M16 dan G3, yang banyak digunakan oleh para milisi tersebut.<sup>8</sup>

Walaupun Indonesia tercatat sebagai salah satu negara yang memproduksi *small arms*<sup>9</sup> sendiri, Indonesia juga mengimpor senjata. Misalnya G3 dan MP5 *sub-machine* yang didatangkan dari perusahaan Turki *Makina ve Kimya Endustrisi Kurumu* (MKEK), yang memproduksi berdasarkan lisensi dari Heckler and Koch. Pada tahun 1998, MKEK mengekspor 500 pucuk MP5 *sub-machine* senilai US\$400 ribu kepada Kepolisian Indonesia. Ekspor kontroversial terjadi ketika MKEK mengirimkan juga 500 *sub-machine gun* pada bulan September 1999 di puncak kekerasan

---

*Pacific*, Phnom Penh Cambodia, 19-20 February 2001, juga dikutip dalam Capie (2002: 38-39).

<sup>8</sup>*Irish Times*, April 19, 1999 sebagaimana dikutip dalam Lumpe (2000: 86).

<sup>9</sup>Melalui PT Pindad, Indonesia memproduksi senapan serbu SS-1 yang memodifikasi senjata jenis FN-FNN, dan diekspor ke luar negeri. Selanjutnya lihat Capie (2002: 6-7).

---

<sup>7</sup>Presentasi Brigadir Jenderal (Purn.) Jeanne Mandagi dalam *International Conference on Small Arms Proliferation and Trade in the Asia-*



an yang terjadi di Timor Timur (Lumpe, 2000: 91-93).

Pengiriman oleh MKEK ini menimbulkan kontroversi di Eropa, karena Indonesia masih dalam status embargo senjata oleh Uni Eropa. Sebelumnya terjadi perdebatan serius dalam parlemen Inggris mengenai ditemukannya dokumen latihan Kopassus yang menggunakan MP5 *sub-machine* pada tahun 1997. Pemerintah Inggris menolak pernyataan perusahaan Inggris sendiri yaitu *British Aero-space* yang menyatakan bahwa senjata itu dipasok oleh mereka. Pernyataan ini masuk akal karena Inggris sendiri melalui *Royal Ordinance* memegang lisensi pembuatan MP5 *sub-machine* dari Heckler and Koch. Namun, hingga tahun 1999 tersebut Inggris membantah memberi lisensi ekspor senjata ke Indonesia. Karena embargo Uni Eropa, Heckler and Koch baik yang berada di Jerman ataupun di Inggris tidak dibenarkan mengekspor senjata ke Indonesia. Namun, Turki, di mana MKEK berlokasi, tidak tercatat sebagai anggota Uni Eropa sehingga Turki tidak terikat dengan embargo tersebut (Lumpe, 2000: 93).

Seperti telah dikemukakan, problem paling serius dalam isu SALW dihadapi Indonesia di daerah-daerah konflik. Berbagai temuan senjata di daerah konflik tersebut mengindikasikan bahwa jaringan *supply* senjata telah terbangun. Pada bulan Mei 2002 misalnya, polisi Labuhan Batu Sumatra Utara menyita 14.000 amunisi dan senjata api laras panjang yang berusaha dimasukkan ke Aceh dalam dua buah truk dari Jakarta (*Media Indonesia*, 22 Mei 2002). Di Ma-

luku, dalam sebuah inisiatif sukarela, salah satu pihak yang terlibat dalam pertikaian, menyerahkan 873 senjata dan bahan peledak dari berbagai jenis (*Kompas*, 20 Mei 2002).

Di daerah konflik di Indonesia, proses penyitaan atau penyerahan senjata seperti di atas tidak bisa dipisahkan dari proses *disarmament*, *demobilization* dan *reintegration* (DDR) dalam mekanisme resolusi konflik. Masalahnya, untuk sebuah proses DDR yang berhasil dengan baik diperlukan tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap netralitas dan kapabilitas aparat keamanan, seperti polisi atau tentara.<sup>10</sup> Akan tetapi, aparat keamanan di Indonesia seringkali masih menjadi bagian dari masalah itu sendiri dan bukan bagian dari penyelesaian masalah. Keadaan ini menciptakan keharusan proses reformasi sektor keamanan di Indonesia. Misalnya, belum terumuskannya secara lengkap *rule of engagement* atau mekanisme pelibatan pihak TNI bila diminta oleh pihak Polri dalam mengatasi sebuah konflik (Muna, 2001). Ketiadaan *rule of engagement* menciptakan wilayah abu-abu (*grey area*) dalam mengatasi konflik yang terjadi di Indonesia.

Di sisi lain, perangkat hukum yang memadai diperlukan untuk mengontrol peredaran SALW. Walaupun Indonesia

---

<sup>10</sup>Penyerahan senjata secara sukarela dari salah satu pihak yang bertikai tanpa diikuti oleh kelompok yang berseberangan, kemampuan aparat menjamin rasa aman dan mekanisme penyelesaian konflik tanpa kekerasan, misalnya, hanya akan berujung pada tragedi kekerasan dan justru memperpanjang konflik. Untuk metode-metode praktis *disarmament*, lihat Faltas, *et. al*, 2001.



telah lama meregulasi peredaran dan pemilikan SALW,<sup>11</sup> *law enforcement* tetap menjadi persoalan serius. Hal ini terkait dengan persoalan klasik seperti korupsi, kolusi dan praktek suap-menyuap. Misalnya, pada bulan Januari 2000 seorang anggota militer menjual enam pucuk senjata jenis M-16 dan dua senjata genggam kepada pihak GAM.<sup>12</sup>

## REKOMENDASI DAN EPILOG

Berdasarkan uraian di atas, paling tidak terdapat tiga hal yang bisa diidentifikasi dan diusulkan sebagai rekomendasi kebijakan. *Pertama*, persoalan SALW adalah persoalan yang bersifat transnasional, yang juga memiliki dimensi lokal. Oleh karena itu, untuk menghadapi persoalan SALW di kawasan Asia Tenggara, diperlukan kerja sama regional. Walaupun, seperti diungkapkan di awal tulisan ini disebutkan bahwa ASEAN telah membicarakan isu ini melalui pertemuan tingkat menteri sejak tahun 1997, kerja sama lebih kongkret belum banyak dilakukan. Sebagaimana disepakati dua tahun sebelumnya, pada tahun 1999 diselenggarakan *The Second ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime* di Yangon, Myanmar. Dalam komunike bersama, pertemuan ini antara lain menyepakati untuk mengadopsi *ASEAN Plan of Action*

*to Combat Transnational Crime* yang memungkinkan perjanjian sub-regional antaranggota ASEAN dalam isu kejahatan transnasional, termasuk dalam isu peredaran SALW secara ilegal di kawasan Asia Tenggara. Selain itu juga disepakati rencana pembentukan *ASEAN Centre for Combating Transnational Crime* (ACTC).

Akan tetapi, kerja sama ASEAN yang lebih kongkret berjalan sangat lambat. Hal ini antara lain terjadi karena hakikat ASEAN yang dikenal sebagai organisasi yang lebih bersifat *sovereignty enhancing* daripada *sovereignty reducing*, sementara isu peredaran SALW merupakan isu yang lintas batas sifatnya. Oleh karena itu, ASEAN harus mengkaji ulang dan melonggarkan prinsip-prinsip kedaulatan (*sovereignty*) yang selama ini dikedepankannya untuk mencapai kerja sama yang lebih substansial, misalnya mekanisme kontrol perbatasan atau patroli bersama antara negara-negara ASEAN untuk mencegah penyelundupan senjata, baik lewat laut ataupun darat.

*Kedua*, mengingat pada awalnya semua produksi senjata adalah legal, peningkatan transparansi dalam ekspor, perdagangan dan lain-lain sangat diperlukan. Pada titik ini, keterlibatan organisasi masyarakat sipil diperlukan untuk mengawasi kebutuhan akan transparansi tersebut, misalnya melalui advokasi dalam proses legislasi dan lain-lain.

*Ketiga*, diperlukan upaya komprehensif untuk mengurangi peredaran SALW secara ilegal di kawasan. Selain upaya

<sup>11</sup>Pemilikan senjata antara lain diatur dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 78/1951 (UU Darurat No. 12 Tahun 1951) dan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 62/1960 tentang Senjata Api dan Pembeiran Lisensi.

<sup>12</sup>ABC January 6, 2000 sebagaimana dikutip dalam Kramer (2002: 3).



menghadapinya dari sisi *supply* seperti melalui legislasi, mekanisme kontrol dan transparansi atas produksi dan distribusi, sisi demand terhadap kebutuhan akan senjata di tengah masyarakat harus diberikan perhatian. Dalam hal ini, peran LSM yang bergerak dalam bidang resolusi konflik secara damai menjadi signifikan. Oleh karena itu, negara harus meninggalkan cara pandang yang *state-centric* dan hanya mempercayai penggunaan kekuasaan dalam mengelola konflik. Di beberapa negara Asia Tenggara, peran LSM dalam isu *disarmament* cukup signifikan. Misalnya di Kamboja terdapat *Working Groups for Weapons Reduction* (WGWR) dan di Filipina terdapat *Philippine Action Network on Small Arms* (PhilANSA). Keduanya merupakan jaringan LSM dari berbagai sektor yang terus-menerus melakukan pendidikan publik untuk meningkatkan keyakinan masyarakat akan jalan pengelolaan konflik secara damai.

Akhirnya, perlu diberikan catatan bahwa peredaran SALW juga terkait dengan isu politik internasional. Usai Perang Dingin pada awal tahun 1990-an sempat memberikan harapan akan terciptanya dunia yang damai. Pada awal 1990-an, belanja militer di seluruh dunia memang menurun. Namun belanja militer global kembali meningkat dan pada tahun 2001 tercatat sebesar US\$800 milyar, termasuk peningkatan belanja militer negara-negara berkembang. Adanya peningkatan ini memberi pasar baru bagi penjualan senjata, di mana nilai perdagangan senjata meningkat secara drastis. Perdagangan senjata dari tahun 1992 hingga tahun 1999 diprediksi bernilai US\$296 mil-

yar, di mana 70 persennya merupakan *transfer* senjata ke negara berkembang (Dhanapala, 2001).

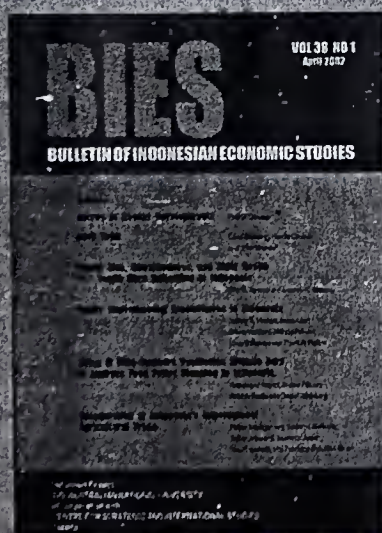
Hal ini merupakan sebuah ironi bagi negara berkembang yang lebih membutuhkan dana untuk program pendidikan, kesehatan dan kebutuhan mendasar lainnya. Oleh karena itu, peran kelompok masyarakat sipil sangat dibutuhkan untuk mengontrol pemerintahnya secara terus-menerus untuk menjamin pengelolaan dana-dana pembangunan demi kepentingan warga negaranya. Hal ini bisa dilakukan melalui usaha terus-menerus dari kalangan masyarakat sipil untuk menanamkan keyakinan terhadap pengelolaan konflik secara damai, yang pada akhirnya akan meniadakan kebutuhan akan SALW dan cara-cara kekerasan. Pada tataran internasional, usaha menciptakan pemerintahan demokratis menjadi bagian penting untuk mencapai *perpetual peace* seperti diyakini oleh pemikir Imanuel Kant. Karena, semestinya, *democracies don't go to war each other*.

## KEPUSTAKAAN

- Boutros-Ghali, Boutros. 1995. *An Agenda for Peace: 2nd edition* (New York: UN Publication).
- Capie, David. 2001. "Sovereignty Under Fire: Small Arms Smuggling in Southeast Asia" dalam *Parameter*, Vol. 4/1.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Small Arms Production And Transfers in Southeast Asia* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre ANU).
- Dhanapala, Jayanta. 2001. "Disarmament and Development" makalah yang dipresentasikan dalam *International Conference on Small Arms Proliferation and Trade in the Asia Pacific*, Phnom Penh, 19 February.



- Eaton, Dan. 2002. "Thai Arms Smuggling Web Threatens Asian Stability", *Bangkok Post*, May 21.
- Faltas, Sami, Glenn McDonnald, and Camilla Waszink. 2001. *Removing Small Arms From Society: A Review of Weapons Collection and Destruction Programmes*, Occasional Papers No. 2 (Geneva: A Publication of Small Arms Survey – Graduate Institute of International Studies).
- Kartha, Tara. 2001. "Small Arms and Southeast Asian Security", makalah dipresentasikan dalam *15th Asia-Pacific Roundtable: Confidence Building and Conflict Reduction*, di Kuala Lumpur, 4-7 Juni.
- Kramer, Katherine. 2002. "Legal To Illegal: Southeast Asia's Illegal Arms Trade", dalam buletin yang diterbitkan oleh *Non-violence International and Small Arms Survey*.
- Lumpe, Lora. 2000. *Running Guns: The Global Black Market in Small Arms* (London: Zed Books).
- Muna, M. Riefqi. 2001. "CIMIC (Civil-Military Cooperation), 'Grey Areas', dan Peran Politik dalam Mengatasi Komunal Konflik", makalah dalam *Roundtable Discussion RIDEP*, di Jakarta, 24 Maret.
- Pablo, Carlito. nd. "Civilians Can't Carry Guns Outside Residence", *Inquirer News Service*, <http://www.inq7.net> diakses pada tanggal 30 Januari 2003.
- Small Arms Survey 2002: Counting The Human Cost* (Geneva: Graduate Institute of International Studies).
- Sollenberg, Margareta and Peter Wallenstein. nd. "Appendix 1A. Patterns of Major Armed Conflicts 1999-2000", sebagaimana diakses dari <http://projects.sipri.se/conflictstudy/2001Macappla.pdf>.
- Tang, Edward. 2002a. "Thailand: Hard Cash The Driving Force Behind Gun Runners", *Straits Times Interactive News*, 18 July.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "Golden Triangle Now A Haven For Terror Arms", *The Straits Time*, 4 September.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.



# Human Security dalam Konteks Global dan Relevansinya Bagi Indonesia\*

Anak Agung Banyu Perwita

Isu-isu keamanan yang muncul pada era pasca Perang Dingin, baik secara konseptual maupun faktual, telah berubah secara drastis. Hal ini disebabkan oleh semakin beragamnya aktor yang terlibat, dan semakin rumitnya proses interaksi yang terjadi dalam hubungan internasional. Isu-isu keamanan yang muncul kini lebih menonjolkan perhatian yang lebih dekat dengan kepentingan dan kebutuhan dasar umat manusia. Di samping itu, pemahaman menyeluruh mengenai semua dimensi keamanan merupakan suatu hal mutlak di tengah berbagai perkembangan dan perubahan yang kini sedang melanda dunia. Dengan kata lain, berbagai isu dan dimensi keamanan memiliki keterkaitan satu sama lain. Dalam konteks inilah, tulisan ini membahas perkembangan konsep keamanan secara lebih komprehensif dan relevan bagi Indonesia.

## PENDAHULUAN

**B**ARRY Buzan menegaskan bahwa *"security is primarily about the fate of human collectivities... about the pursuit of freedom from threat. The bottom line is about survival, but it also includes a substantial range of concerns about the conditions of existence... Security is affected by factors in five major sectors: military, political, economic, societal, and environmental"* (Buzan, 1991). Penejelasan tersebut menunjukkan bahwa konsep keamanan merujuk pada berbagai faktor lain dari kehidupan manusia, sehingga tidaklah berlebihan bila

konsep keamanan (*security*) menjadi salah satu konsep yang paling sering digunakan dalam interaksi umat manusia di dunia ini. Konsep ini adalah juga konsep yang paling sering berubah sesuai dengan perkembangan interaksi sosial manusia.

Dalam berbagai literatur disiplin Ilmu Hubungan Internasional, konsep ini kini mendapat sorotan tajam sejalan dengan berbagai perubahan yang terjadi dalam tataran global. Perubahan secara substansial ini diawali dengan berakhirnya Perang Dingin, mengemukanya arus globalisasi (baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial-budaya dan keamanan), maraknya konflik antaretnis dan ikatan parokial lainnya, serta serangan-serangan teroris terhadap eksistensi kehidupan manusia sebagaimana

---

\* Makalah dipresentasikan dalam Seminar "Re-Inventing Indonesia" yang diselenggarakan oleh Indonesia Students Assembly, Hotel Nusa Indah - Bali, 28 Desember 2002.



yang terjadi di New York (penyerangan terhadap WTC dan Pentagon 11 September 2001) dan bom Bali 12 Oktober 2002.

Berbagai perkembangan di atas, membawa konsekuensi yang sangat besar bagi konsep keamanan. Pertanyaannya kini, bagaimana kita dapat memaknakan keamanan dalam konteks kekinian dan relevansinya bagi Indonesia? Tulisan ini berupaya menjawab pertanyaan di atas dengan menyoroti lima dimensi utama konsep keamanan (Miller, 2001: 13-42). Untuk memudahkan pembahasan, lima dimensi ini akan disoroti melalui dua *time continuum* yang berbeda: masa Perang Dingin dan pasca peristiwa 11 September 2001. Elaborasi terhadap lima dimensi ini akan mengarahkan kita pada pemahaman konsep *human security*.

## LIMA DIMENSI KEAMANAN: DARI KONSEP KEAMANAN TRADISIONAL KE HUMAN SECURITY

Dimensi pertama dari konsep keamanan adalah *the origin of threats*. Bila pada masa Perang Dingin, ancaman-ancaman yang dihadapi selalu dianggap datang dari pihak luar/eksternal sebuah negara, maka pada masa kini ancaman-ancaman dapat berasal dari domestik dan global. Dalam hal ini, ancaman yang berasal dari dalam negeri biasanya terkait dengan isu-isu primordial seperti etnis, budaya dan agama.

Pada tahun 1994 saja, misalnya, 18 dari 23 peperangan yang terjadi di dunia diakibatkan oleh sentimen-senti-

men budaya, agama dan etnis. Sementara itu, 75 persen dari pengungsi dunia yang mengalir ke berbagai negara lainnya didorong oleh alasan yang sama pula. Sementara itu, 8 dari 13 operasi pasukan perdamaian yang dijalankan PBB ditujukan untuk mengupayakan terciptanya perdamaian di berbagai konflik antaretnis di dunia.<sup>1</sup>

Konflik-konflik serupa di atas juga melanda Indonesia. Dalam konteks Indonesia, konflik-konflik ini diperuncing oleh karakteristik geografis (faktor alam dan sosial) Indonesia. Berbagai tindakan kekerasan (separatisme) yang dipicu oleh sentimen ethnonasionalis yang terjadi di berbagai wilayah Indonesia telah pula menyedot perhatian nasional dan bahkan internasional. Tatkala gerakan-gerakan separatisme seperti di atas semakin mengemuka dan mengganggu stabilitas bangsa, kita dihadapkan pada keraguan yang amat besar terhadap masa depan dan stabilitas Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan.

Dimensi kedua adalah *the nature of threats*. Secara tradisional, dimensi ini menyoroti ancaman yang bersifat militer, namun berbagai perkembangan nasional dan internasional sebagaimana disebut di atas telah mengubah pula sifat ancaman menjadi lebih rumit. Dengan demikian, persoalan keamanan menjadi lebih komprehensif karena menyangkut aspek-aspek lain seperti ekonomi, sosial-budaya, lingkungan hidup

---

<sup>1</sup>Data ini diambil dari Hechter (2000: 308-329).



dan bahkan isu-isu lain seperti demokratisasi, dan HAM.

Sebagaimana dikemukakan oleh Peter Chalk, fenomena global kontemporer diwarnai oleh "fenomena abu-abu" (*grey area phenomena*). Fenomena ini secara longgar dapat didefinisikan sebagai "ancaman-ancaman terhadap keamanan, stabilitas nasional dan internasional yang diakibatkan oleh proses-proses interaksi aktor negara dan non-negara" (Chalk, 2000).

Akibatnya, isu-isu yang mengemuka pun semakin beragam. Isu-isu ini meliputi: konflik SARA; ketidakamanan ekonomi (*economic insecurity*), dan degradasi lingkungan (termasuk pula kemungkinan penggunaan senjata pemusnah massal seperti senjata nuklir, biologi dan kimia oleh aktor negara dan non-negara). Dalam tataran inilah, *human security* menjadi sangat relevan dan penting baik sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional maupun internasional.

Mengemukanya berbagai isu di atas sebagai sifat-sifat baru ancaman berkorrelasi dengan dimensi ketiga yakni *changing response*. Bila selama ini respons yang muncul adalah tindakan kekerasan/militer semata, maka kini isu-isu tersebut perlu pula diatasi dengan berbagai pendekatan non-militer. Dengan kata lain, pendekatan keamanan yang bersifat militeristik sepatutnya diganti dengan pendekatan-pendekatan non-militer seperti ekonomi, politik, hukum dan sosial-budaya.

Dimensi berikutnya yang juga akan mengarahkan kita pada perlunya pene-

kanan *human security* adalah *changing responsibility of security*. Bagi para pengusung konsep keamanan tradisional, negara adalah "organisasi politik" terpenting yang berkewajiban menyediakan keamanan bagi seluruh warganya. Sementara itu, para penganut konsep keamanan "baru" menyatakan bahwa tingkat keamanan yang begitu tinggi akan sangat tergantung pada seluruh interaksi individu pada tataran global. Hal ini karena *human security* merupakan agenda pokok semua insan manusia di muka bumi ini dan oleh karena itu dibutuhkan kerja sama erat antar-semua individu. Dengan kata lain, tercapainya keamanan tidak hanya bergantung pada negara melainkan oleh kerja sama transnasional antara aktor non-negara.

Dimensi terakhir adalah *core values of security*. Berbeda dengan kaum tradisional yang memfokuskan keamanan pada *national independence*, kedaulatan, dan integritas teritorial, kaum modernis mengemukakan nilai-nilai baru baik dalam tataran individual maupun global yang perlu dilindungi. Nilai-nilai baru ini antara lain penghormatan pada HAM, demokratisasi, perlindungan terhadap lingkungan hidup dan upaya-upaya memerangi kejahatan lintas batas (*transnational crime*) baik itu perdagangan narkoba, *money laundering* dan terorisme.

Perlindungan terhadap nilai-nilai baru di atas menjadi titik puncak mengemukanya konsep *human security* dalam tataran global. Mengemukanya berbagai konflik komunal di atas tidak dapat dilepaskan dari dua persoalan



besar, yaitu perkembangan yang terjadi di dunia internasional (globalisasi) dan semangat partikularisme domestik dan transnasional (yang bisa jadi merupakan reaksi terhadap globalisasi). Globalisasi telah memunculkan kecenderungan similaritas dan uniformitas dari para individu, kelompok dan sistem sosial yang melewati dan/atau bahkan menghapus batas tradisional negara (*vanishing traditional borders*). Dengan demikian, globalisasi memunculkan aktor-aktor "baru" yang dapat mengancam *human security* yakni gerakan separatis, kelompok penjahat lintas batas (*transnational criminal organizations*) dan kelompok-kelompok teroris internasional.

### HUMAN SECURITY: AGENDA, TANTANGAN DAN RELEVANSINYA BAGI INDONESIA

Dalam tataran global, fokus utama pencapaian *human security* telah menuntut perubahan-perubahan agenda pembangunan. Hal ini karena isu yang sedang marak di suatu negara akan menjadi hirauan aktor-aktor negara dan non-negara lainnya. Dengan demikian, semua pihak dituntut untuk "menuruti" agenda global dalam menyusun prioritas kebijakannya.

Beberapa prioritas kebijakan yang kini menjadi agenda global *human security* adalah: penyebarluasan demokrasi, perlindungan HAM, pencegahan; penyelesaian konflik komunal, ketidakamanan ekonomi yang diakibatkan pasar bebas, dan menurunnya daya dukung lingkungan hidup. Semua agenda

di atas pada dasarnya merupakan produk dari globalisasi yang kini sedang melanda dunia.

Globalisasi telah memicu pergeseran identitas nasional ke dalam identitas global dan bahkan ke dalam ikatan identitas yang lebih spesifik seperti budaya, agama dan etnis.<sup>2</sup> Kecenderungan-kecenderungan ini, pada akhirnya, memposisikan individu, kelompok masyarakat dan negara-bangsa ke dalam dua bentuk tindakan yang bertolak belakang: *fragmentation* melalui *secession* (pemisahan diri) dan *unification* melalui fusi atau penggabungan (Baylis and Smith, 1999: 360). Dalam tataran ini, nasionalisme dan globalisasi seringkali tidak dapat berjalan secara harmonis sehingga mempersulit posisi negara-bangsa, terutama negara-bangsa yang terdiri dari masyarakat yang majemuk.

Persoalan berikutnya adalah semangat partikularisme domestik dan transnasional yang kini muncul secara lebih sporadis. Semangat ini termanifestasikan ke dalam dua bentuk: *Pertama*, tuntutan-tuntutan dari kelompok subnasional bagi tingkat representasi dan otonomi yang lebih besar dan signifikan terhadap pemerintah pusat. Tuntutan ini muncul berkenaan dengan diskriminasi ekonomi, sosial dan politik yang dialami oleh kelompok subnasional/minoritas. Dari penelitian yang dilakukan Ted Robert Gurr dan Barbara Harf, hampir 80 persen dari konflik etnis yang terjadi di dunia pada tahun 1990 disebabkan oleh adanya diskriminasi eko-

<sup>2</sup>Mengenai hal ini, lihat misalnya Holton (1998).



nomi, sosial dan politik dari kelompok mayoritas terhadap kelompok minoritas (Gurr and Harff, 1994: 6).

Kedua, tuntutan yang sangat ekstrem untuk memisahkan diri berdasarkan ikatan identitas yang lebih spesifik seperti budaya, agama dan etnis tertentu dari wilayah negara-bangsa yang berdaulat dan membentuk negara sendiri. Di Indonesia sendiri semangat partikularisme seperti ini muncul misalnya di Aceh dan Papua (Irian Jaya). Dipandang dari sisi sejarah evolusi masyarakat, sebagaimana diyakini oleh filsuf Jerman, Hegel dan Karl Marx, evolusi sebuah kelompok masyarakat akan bermuara pada keinginan untuk membentuk suatu kelompok masyarakat yang didasarkan pada ikatan-ikatan identitas yang paling dalam dan fundamental seperti budaya, etnis dan agama dan bahkan mereka siap menggunakan berbagai tindak kekerasan untuk meraih politik identitas ini.<sup>3</sup>

Sebagaimana diungkapkan oleh Francis Fukuyama, kedua bentuk partikularisme domestik dan transnasional di atas dipicu oleh dua alasan utama: distribusi (cara untuk membagi sumber daya ekonomi, sosial dan politik) dan keinginan untuk memperjuangkan pengakuan identitas (*struggle for recognition*) (Fukuyama, 1992: xiii). Tuntutan untuk memperoleh basis ekonomi yang lebih besar dan merata, misalnya, seringkali memang menjadi alasan terbesar bagi munculnya ketegangan dan pertikaian antara pemerintah pusat dan sub-nasional/daerah.

Hal ini karena pemerintah pusat kerap kali lebih mentitikberatkan eksploitasi sumber-sumber ekonomi wilayah sub-nasional untuk keperluan pemerintahan pusat dan mengabaikan pembagian kue ekonomi yang lebih adil bagi wilayah subnasional. Beberapa ilustrasi semangat partikularisme domestik yang terjadi di Riau, Aceh dan Papua, misalnya, dengan sangat jelas dapat menggambarkan hal ini. Semangat partikularisme domestik ini, pada banyak kasus, memang disebabkan oleh persoalan "terlalu banyak diambil, namun terlalu sedikit memperoleh".

Sementara itu, keinginan dan/atau tuntutan untuk memperoleh pengakuan (*desire for recognition*)<sup>4</sup> sejatinya merupakan tuntutan yang paling mendasar dari manusia. Dalam literatur filsafat politik Barat, konsep *desire for recognition* pertama kali dikemukakan oleh Plato dalam tulisannya yang bertajuk *Republic*. Di satu sisi, konsep ini mengacu pada kebanggaan sebagai individu/manusia dan di sisi lain dapat pula mengarah pada "kemarahan" (*anger*) apabila tidak mendapatkan posisi yang proporsional dalam kehidupan sosial-politik masyarakat.

Bentuk ekstrem dari konsep ini dapat mengarah pada kemauan dan semangat mempertaruhkan hidup untuk memperoleh pengakuan identitas –budaya, etnis dan agama– tadi, sebagaimana terilustrasikan dalam tindakan terorisme yang mengatasnamakan identitas seperti yang terjadi beberapa waktu bel-

<sup>3</sup>Dikutip dari Fukuyama (1992: xii).

<sup>4</sup>Pembahasan lebih mendalam tentang konsep ini, lihat misalnya Fukuyama (1992: xvi-xvii).



kangan ini. Dengan demikian, identitas di atas – menurut Huntington – dapat menjelma menjadi kekuatan pemersatu sekaligus pula sebagai kekuatan pemecah (*divisive*) (Huntington, 1996: 28).

Hal ini akan menjadi persoalan yang sangat besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tatkala seorang individu manusia dan kelompok masyarakat tertentu merasa tidak memperoleh pengakuan identitas yang proporsional dari kelompok masyarakat lainnya. Arti penting konsep di atas tentunya dapat membantu kita dalam memahami lebih lanjut mengapa di suatu negara terjadi konflik atau perang yang berdasarkan identitas komunal (budaya, agama, etnis).

Dengan demikian, tatkala distribusi ekonomi yang dianggap tidak adil berjalan bersamaan dengan perbedaan identitas (misalnya, suatu kelompok etnis mengalami kekurangan sumber daya tertentu dibandingkan dengan kelompok komunal lainnya) maka kita akan menemukan potensi konflik yang cukup besar. Sementara itu, perpaduan dari faktor-faktor yang didasarkan politik identitas dengan persepsi yang lebih luas tentang distribusi ekonomi, sosial dan politik yang tidak merata akan menyulut “konflik yang mengakar” (*deep-rooted conflicts*) (Harris and Reilly, 1998: 9). Konflik-konflik seperti ini kemudian dapat mendorong perang dalam skala kecil namun dengan intensitas yang sangat besar, mampu bertahan dalam waktu yang sangat lama dan kerap kali sangat sulit diselesaikan secara menyeluruh. Hal ini terutama karena isu yang dipertikaikan

(budaya, agama, etnis) bersifat emosional dan fundamental.

## FAKTOR DEMOGRAFI, PLURALITAS MASYARAKAT DAN KE(TIDAK)-AMANAN NASIONAL

Dalam konteks maraknya konflik kekerasan domestik, fokus perhatian lebih serius ditujukan pula terhadap pentingnya aspek demografi dalam konflik domestik. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor (Murawiec and Adamson, 2000). *Pertama*, mengemukanya kompleksitas sumber-sumber konflik (*complexities in sources of conflict*). Kendati sumber-sumber konflik lokal/internasional tetap mengacu pada *territoriality* (kewilayahan) dan *sources* (sumber-sumber daya), tingkat kerumitan konflik juga akan semakin tinggi akibat perubahan jumlah penduduk dan penyebaran penduduk yang semakin tidak merata. Dengan kata lain, laju pertumbuhan penduduk, penyebaran penduduk dan komposisi penduduk yang semakin tinggi serta ditambah pula dengan tingkat pembangunan yang tidak merata akan menambah runyamnya konflik-konflik sosial di negara-negara berkembang.

Menurut Jack A. Goldstone, maraknya konflik-konflik kekerasan sosial (berupa konflik etnis) di banyak negara berkembang disebabkan oleh faktor demografi yang bermuara pada diskriminasi sosial ekonomi dan terbatasnya mobilitas sosial suatu kelompok masyarakat/etnis. Dalam tataran ini, perspektif instrumentalism memandang konflik etnis sebagai sarana/upaya dari suatu kelompok masyarakat untuk



memperoleh tujuan-tujuan ekonomi, sosial dan politik. Sementara itu, perspektif *primordialism* memandangnya sebagai konsekuensi dari pertarungan identitas antarkelompok masyarakat mayoritas dan minoritas.

Konsekuensi berikutnya adalah perubahan sumber-sumber kekuatan nasional (*changes in sources of national power*). Faktor ini sangat terkait dengan kemampuan negara dalam mengakomodasi laju pertumbuhan dan penyebaran penduduk. Di banyak negara sedang berkembang, kapasitas negara dalam memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya cenderung semakin menurun. Hal ini kerap kali diindikasikan dengan meningkatnya jumlah utang luar negeri, laju inflasi yang semakin tinggi, harga-harga kebutuhan pokok yang semakin tidak terkendali, merajalelanya korupsi, tingkat urbanisasi, pelanggaran HAM, dan bahkan pertikaian yang terjadi di kalangan militer.

Selain itu, perubahan sumber-sumber kekuatan nasional juga terkait dengan tingkat konflik yang semakin tinggi. Konflik ini bukan hanya terjadi di kalangan rakyat biasa namun juga akan terjadi di kalangan elite sipil/parpol dan militer. Muara dari konflik yang terjadi di kalangan elite ini akan menyulut upaya-upaya pergantian pemerintahan (*elite displacement*) di tengah jalan yang tentu saja akan membahayakan stabilitas dan keamanan nasional.

Lebih jauh, perubahan sumber kekuatan nasional yang diakibatkan oleh pertumbuhan penduduk yang tinggi dan penyebaran penduduk yang tidak me-

rata juga terjadi di bidang ekonomi dan bisnis. Hal ini, misalnya, ditandai dengan semakin tingginya angka pengangguran, upah buruh yang semakin rendah dan *over-urbanization*.

Akumulasi dari semua persoalan di atas bukan saja akan menghasilkan krisis ekonomi dan politik namun dapat bermuara pula pada tingkat konflik kekerasan sosial yang semakin tinggi, instabilitas politik dan ketidakamanan nasional. Inilah situasi yang terlihat di Indonesia.

## PENUTUP

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa karena perkembangan global yang kini sedang melanda dunia, isu maupun agenda keamanan nasional di atas patut dilihat secara multidimensional. Kunci penyelesaian secara komprehensif terhadap berbagai persoalan di atas tidak cukup dengan pendekatan militer belaka, namun perlu mengintegrasikan berbagai pendekatan lainnya dan melibatkan semua komponen masyarakat.

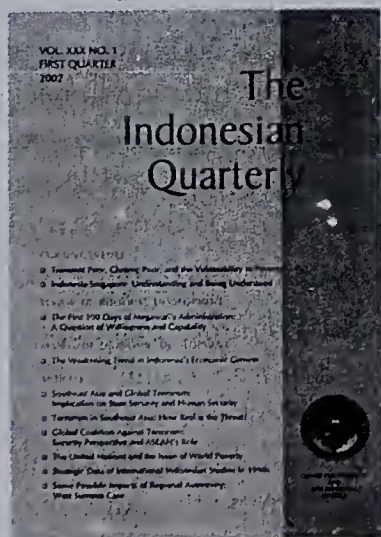
Dalam tataran Indonesia, pencapaian *human security* tidak saja melibatkan kebijakan domestik melainkan kebijakan itu juga akan mempengaruhi kebijakan keamanan nasional dan kebijakan luar negeri baik berupa kebijakan bilateral, regional maupun multilateral. Oleh karena itu, dibutuhkan kerja sama yang erat dan *equal* dengan berbagai pihak eksternal baik negara lain maupun LSM/ornop.



## KEPUSTAKAAN

- Miller, Benjamin. 2001. "The Concept of Security: Should It be Redefined". *The Journal of Strategic Studies*. Vol. 24. No. 2.
- Hechter, Michael. 2000. "Nationalism and Rationality". *Journal of World-System Research*. Vol. VI. No. 2.
- Chalk, Peter. 2000. *Non-Military Security and Global Order* (Oxford: Oxford University Press).
- Holton, Robert J. 1998. *Globalization and the Nation-state* (New York: St. Martin Press).
- Baylis, John and Steve Smith. 1999. *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press).
- Gurr, Ted Robert and Barbara Harff. 1994. *Ethnic Conflict in World Politics* (Boulder: Westview Press).
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man* (Harmondsworth: Penguin Press).
- Huntington, Samuel. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon Schuster).
- Harris, Peter and Ben Reilly (eds.). 1998. *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators* (Stockholm: IDEA).
- Murawiec, Laurent and David Adamson (eds.). 2000. "Demography and Security". [www.rand.org/publication](http://www.rand.org/publication), diakses tanggal 1 Februari 2003.

## THE INDONESIAN QUARTERLY



*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for research findings, evaluations and views of scholars, statesmen and thinkers on the Indonesian situation and its problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events
- ☐ Review of Political Development
- ☐ Review of Economic Development, and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

### Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp 90.000,00
Asia Pacific, and	
Australia	US\$ 100.00
Europe & Africa	US\$ 125.00
USA, Canada & Central	
America	US\$ 150.00
South America &	
Others	US\$ 175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

*The Indonesian Quarterly*  
Centre for Strategic and International Studies  
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160  
Tel: (62-21) 386-5532 to 386-5535  
Fax: (62-21) 3809-641; 384-7517  
E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)



# Mencegah Lahirnya Terorisme Negara: Indonesia Pasca Bom Bali

Donny Gahral Adian

*Terorisme telah membuat banyak negara melupakan komitmen demokratisnya atas nama "kegentingan yang memaksa". Begitu juga Indonesia, setelah kasus pemboman di Bali Oktober 2002, pemerintah mengeluarkan Perpu Anti-terorisme (Perpu No. 01/2002 dan No. 02/2002) yang lebih mengedepankan keamanan nasional (national security) daripada keamanan manusia (human security).*

*Sejarah menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia sering melahirkan perundang-undangan yang isinya berseberangan dengan hak-hak dasar manusia. Oleh sebab itu, lahirnya Perpu Anti-terorisme ibarat terbukanya kotak pandora yang dapat mengancam demokrasi di Indonesia yang baru berjalan ini. Jalan satu-satunya guna menyelamatkan Indonesia dari ancaman terorisme negara adalah memikirkan pelbagai solusi demokratis yang sangat memungkinkan.*

## PENDAHULUAN

**M**AJALAH *The Economist* (11 Januari 2003: 11) memuat sebaris pertanyaan menarik yang berbunyi: "Bagaimana cara terbaik bagi sebuah pemerintahan demokratis dalam memerangi terorisme?" Pertanyaan tersebut dilandasi oleh keprihatinan atas tindak represif pemerintah Amerika Serikat terhadap para pelaku teror. Dunia memang berubah sejak tragedi 11 September 2001. Banyak negara segera menggodok atau merevisi undang-undang (UU) anti-terorisme, yang memberi keleluasaan kepada aparat untuk mengabaikan hak-hak dasar manusia dalam proses hukum. Sehubungan dengan hal ini, kelompok pro-demokrasi di pelbagai belahan dunia menggugat kenyataan bahwa hak-hak dasar mulai kehilangan

keasasiannya. Deklarasi LSM se-Asia di Thailand Agustus 2002, misalnya, menyatakan bahwa hak dasar sekarang telah menjadi objek negosiasi atas nama keamanan nasional: ia bisa dikurangi atau dihilangkan bila situasi menuntut demokian (lihat <http://www.suaram.org/>).

Perubahan komitmen demokratis pelbagai bangsa pasca tragedi WTC adalah potret global yang ironis. Betapa tidak? Saat demokrasi berkembang di mana-mana, komitmen akan liberalisme konstitusional justru surut (Saeed, 1999: 53). Surutnya komitmen tersebut harus dibaca sebagai salah satu indikator potensial menguatnya terorisme negara (*state terrorism*). Sesuatu yang juga menghantui Indonesia pasca bom Bali.

Tulisan ini pada dasarnya mempersoalkan komitmen demokratis Indone-



sia pasca bom Bali. Bagian pertama tulisan ini membahas isu terorisme negara (*state terrorism*) dan pengalaman Indonesia sehubungan dengan isu tersebut. Bagian kedua difokuskan pada kekerasan hukum dan nasib demokrasi pasca peristiwa bom di Bali. Bagian terakhir berkisar tentang solusi demokratis terbaik terhadap aksi teror di Indonesia.

## TERORISME NEGARA

Istilah "terorisme" sangat bersifat multitafsir; ia dengan mudah bisa diselewengkan negara untuk mendukung propaganda nasional atau kebijakan luar negerinya. Oleh sebab itu, terorisme harus dirumuskan secara ketat, dalam arti tidak memiliki celah secara kebahasaan yang terbuka bagi upaya-upaya manipulatif. Sebagai contoh, pasca insiden berdarah di Olimpiade Munich 1972, PBB berusaha merumuskan landasan konseptual untuk memerangi terorisme. Setelah melewati beberapa perbaikan, terorisme didefinisikan sebagai "aksi yang melukai atau menyalakan nyawa warga sipil atau menghancurkan properti milik pribadi atau negara guna menunaikan tujuan politik tertentu" (Ahmed, *et. al*, 2001: 5).

Paling tidak ada lima komponen pokok dalam rumusan tersebut: *Pertama*, korbannya adalah sipil; *kedua*, metodenya adalah penggunaan kekerasan secara tak diskriminatif (*indiscriminative*); *ketiga*, tujuannya adalah menciptakan keresahan publik dan kondisi mencekam; *keempat*, hasil akhirnya adalah mempengaruhi publik yang

menyaksikan sekaligus melayani tujuan ideologis, sosial, filosofis dan lain sebagainya; *kelima*, pelaku teror adalah kelompok non-negara atau paling tidak mendapat dukungan negara.

Kelima komponen tersebut menunjukkan beberapa hal: *Pertama*, aksi terorisme sangat mementingkan konsekuensi ketimbang moralitas aksi itu sendiri. Tujuan menghalalkan cara. Semua kendala moral diabaikan oleh aksi teror (Wilkinson, 1977: 53). Kekerasan menjadi dibenarkan secara moral karena menghasilkan kebaikan. Hasil akhir yang mulia seolah menetralkan nilai moral sebuah aksi teror. Kekerasan pun mendapatkan legitimasinya. *Kedua*, terorisme berhubungan erat dengan penggunaan kekerasan tanpa legitimasi hukum. *Ketiga*, aksi terorisme selalu diasosiasikan dengan kelompok non-negara.

Definisi terorisme sebagai "penggunaan kekerasan tanpa legitimasi hukum" patut dipersoalkan. Definisi itu secara logis menempatkan negara sebagai satu-satunya institusi yang bisa menggunakan kekerasan secara legal. Sedangkan, kekerasan yang terlegitimasi secara hukum tidak otomatis lolos secara moral. Yang legal tidak berarti moral. Para filsuf hukum paham benar akan prinsip ini.

Jürgen Habermas, misalnya, menegaskan bahwa hukum barulah bermuatan moral apabila melalui deliberasi publik (Habermas, 1999: 31). Deliberasi publik di sini artinya mengakomodasi semua pihak yang berkepentingan dalam sebuah prosedur diskursif yang sehat.



Ini penting agar hukum tidak mengurangi atau bahkan menyalahkan hak-hak dasar manusia. Artinya, hukum bisa miskin dari sudut pandang moral. Kemiskinan moral merupakan akibat ketidakpekaan hukum terhadap hak-hak dasar manusia atau *human security*.

Diskualifikasi secara hukum sering diartikan sama seperti diskualifikasi secara moral. Terorisme, karenanya, sering didefinisikan sebagai penggunaan kekerasan tanpa legitimasi hukum (Ahmed, *et. al*, 2001: 6). Terorisme adalah kekerasan, pembunuhan dan ancaman yang disengaja serta sistematis terhadap mereka yang tidak bersalah demi keuntungan politik atau taktis, biasanya untuk mempengaruhi publik yang menyaksikannya.

Rumusan di atas membuat fokus terorisme tertuju pada pelaku sipil. Seolah-olah negara bukan pelaku teror; ia memerangi terorisme. Negaralah satu-satunya institusi yang sah secara hukum dalam menggunakan kekerasan. Perang terhadap terorisme adalah penggunaan kekerasan legal melawan kekerasan ilegal.

Negara, karenanya, bisa saja bersembunyi di balik legalitas saat menindas hak-hak dasar warganya. Dengan kata lain, negara bisa melakukan teror terhadap warganya. Masalahnya, semua itu dilakukan secara konstitusional. Negara bisa membuat undang-undang untuk melegitimasi segala tindak-tanduknya yang amoral. Itulah sebabnya mengapa terorisme negara jarang dibicarakan. Negara dan terorisme seolah berhadapan secara diametral.

Padahal sejarah mengajarkan kita sebaliknya. Jejak-jejak terorisme negara berbekas keras pada sejarah kemanusiaan. Revolusi Prancis, misalnya. Pada tanggal 5 September 1793, Robespierre mengeluarkan dekrit untuk menyalahkan para musuh revolusi yaitu kelompok aristokrat dan rohaniwan. Sebuah dekrit yang mengirim para musuh revolusi tersebut ke bawah pisau-pisau *guillotine*. Dekrit September 1793 merupakan kasus pertama manipulasi hukum untuk mengabsahkan sebetulnya terorisme negara.

Sejarah Indonesia modern pun sarat dengan jejak-jejak berdarah terorisme negara. Jejak yang paling nyata adalah pembantaian para kader dan simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI) antara tahun 1965 sampai 1968; skala pembantaian yang disinyalir terbesar dalam sejarah kekerasan negara di Indonesia (Siegel, 2000: 1-2). Ratusan ribu bahkan mungkin lebih kader dan simpatisan PKI dibantai hanya karena orientasi ideologisnya. Pembantaian yang dilegitimasi secara yuridis oleh Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) dan TAP XXV/MPRS/1966.

Salah satu pertimbangan TAP XXV/MPRS/1966 menyebutkan bahwa Partai Komunis Indonesia terbukti beberapa kali berusaha merobohkan kekuasaan Pemerintah Republik Indonesia yang sah dengan cara kekerasan. Kita bisa membaca pernyataan tersebut sebagai stigmatisasi "teroris" pada Partai Komunis Indonesia. Stigmatisasi tersebut melekat pada tubuh PKI karena mereka menggunakan kekerasan ilegal. Akan tetapi, stigma yang sama tidak



bisa dikenakan kepada negara yang membantai ratusan ribu anggota atau simpatisan PKI. Kekerasan negara adalah kekerasan yang sah secara hukum.

Salah satu karakter pokok terorisme negara adalah pelanggaran atau pelanggaran hak-hak dasar manusia (Ahmed, *et. al*, 2001: 21), dan ini tidak semata-mata dilakukan lewat jalan kekerasan fisik. Kekerasan struktural seperti LITSUS pada masa Orde Baru juga dikategorikan sebagai bentuk terorisme negara. Saat hak sipil dan hak politik warga negara dinafikan karena orientasi ideologisnya, di situ terorisme negara bekerja.

Terorisme negara yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia tidak berhenti pada kasus PKI saja. UU No. 23 tahun 1959 tentang keadaan bahaya menjadi dasar legal yang kuat untuk menindas hak-hak dasar manusia. Rancangan Undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya (RUU PKB) yang sempat ditentang oleh mahasiswa juga bukan substitusi humanis bagi undang-undang sebelumnya. Rumusan tentang gangguan keamanan yang lentur baik dalam UU No. 23 tahun 1959 maupun RUU PKB sangat mudah dijadikan alasan bagi negara untuk merampas hak-hak dasar para disiden.

UU No. 23 tahun 1959 menafsirkan penanggulangan keadaan bahaya sebagai upaya mencegah dan menanggulangi ancaman terhadap keselamatan dan keamanan negara; keamanan dan keselamatan yang menurut undang-undang sama dengan keamanan dan keselamatan rakyat. Tafsiran itu menyimpan persoalan. Ia mempersandingkan

keamanan negara (*state security*) dengan keamanan rakyat (*human security*). Padahal keduanya bisa saja bertolak belakang. Peristiwa Tanjung Priok, pemberlakuan daerah operasi militer di Aceh, pembunuhan tokoh-tokoh masyarakat di Papua adalah sebagian contoh bagaimana *human security* dikorbankan demi sebuah konsep abstrak yang namanya *state security*.

Euforia reformasi yang berhembus selepas Orde Baru juga tidak berbuat banyak terhadap perilaku teror-legal Republik ini. Hal ini terbukti dengan disahkannya UU No. 27 tahun 1999 tentang perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara. Pasal 107(a) sebagai salah satu pasal tambahan berbunyi: "Barangsiapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan/atau melalui media apa pun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk dan perwujudannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun". Pasal ini jelas-jelas menafikan kebebasan berpendapat yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar (UUD). Hak dasar warga negara kembali dikorbankan atas nama *state security*.

## KEKERASAN HUKUM DAN PERPU ANTI-TERORISME

Terorisme selalu bertalian erat dengan politik. Aksi terorisme ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan politik. Terorisme yang bermotifkan agama,



misalnya. Tujuan pokok para pelaku teror tersebut antara lain pendongkelan otoritas, pembelaan atas kemurnian ajaran atau perubahan kebijakan. Kesemuanya menempatkan terorisme berbasis agama dalam bingkai politik.

Namun, aksi teror bukan semata monopoli para pelaku sipil. Wilkinson membedakan terorisme menjadi tiga tipe: terorisme revolusioner (*revolutionary terrorism*), terorisme sub-revolusioner (*sub-revolutionary terrorism*) dan terorisme represif (*repressive terrorism*) (Wardlaw, 1986: 14-15). Terorisme revolusioner dan sub-revolusioner adalah kerja para pelaku sipil. Terorisme revolusioner bertujuan memutarbalikkan tatanan secara total sedangkan terorisme sub-revolusioner sekadar mengubah kebijakan, balas dendam atau menghukum pejabat publik yang tak sejalan.

Tipe ketiga merupakan aksi teror yang biasa dilakukan negara. Terorisme represif didefinisikan sebagai penggunaan kekerasan secara sistematis demi menekan, melenyapkan atau membatasi ruang gerak kelompok tertentu yang tidak sejalan dengan pihak yang berkuasa. Terorisme bentuk ketiga ini sangat bergantung pada kinerja badan intelijen, yaitu badan yang mendapat restu legal dari negara untuk melakukan apa pun demi keselamatan dan keamanan negara.

Kekerasan yang dilakukan negara biasanya dilakukan tanpa sepengetahuan publik. Ini dilakukan karena kekerasan teror secara terang-terangan bisa menyusutkan legitimasi publik. Apabila terpaksa harus terang-terangan

pun, negara mesti merancang dasar legal bagi kebijakan-kebijakannya.

Kekerasan teror yang bersifat aksi fisik mudah diidentifikasi. Namun, kekerasan yang bekerja secara diam-diam adalah kekerasan hukum. Kekerasan teror, karenanya, harus dilacak pada akar-akar yuridisnya, yaitu hukum yang dirancang untuk melegitimasi setiap aksi pengingkaran hak dasar manusia. Kekerasan hukum sering tidak dirasakan sebagai kekerasan karena bersifat abstrak dan ditopang oleh klaim kesahihan.

Terorisme negara selalu menggunakan piranti yuridis untuk mengabsahkan aksi represifnya. Bahkan, kalau perlu menerjang proses yuridis dan mendistorsi tatanan yuridis yang absah melalui legislasi yang sewenang-wenang. Gawatnya, UUD Republik ini memberi wewenang kepada lembaga eksekutif guna menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ketika dihadapkan pada kegentingan yang memaksa (pasal 22 UUD 45 ayat 1).

Frase "kegentingan yang memaksa" pada pasal 22 UUD 45 ayat 1 patut dipersoalkan. Frase itu memberi dasar bagi pemerintah untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan tanpa syarat. Artinya, walaupun ternyata peraturan perundang-undangan yang disahkan berbenturan dengan pasal-pasal dalam UUD (pasal yang menjamin HAM, misalnya), itu bisa dinetralisir dengan mengatasnamakan "kegentingan yang memaksa". Dengan kata lain, pemerintah bisa saja mengesahkan undang-undang yang mengurangi atau mengabaikan hak-hak dasar manusia.



Pasal 22 ayat 1 inilah yang menjadi dasar pemerintah Indonesia untuk mengesahkan Perpu Anti-terorisme pada tanggal 18 Oktober 2002 lalu. Perpu pertama adalah Perpu No. 01/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Perpu kedua adalah Perpu No. 02/2002 tentang Pemberlakuan Perpu No. 01 untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap para pelaku peledakan bom di Bali. Kedua Perpu tersebut disahkan oleh pemerintahan Megawati setelah adanya tekanan dari dalam dan luar negeri pasca aksi teror di Bali. Pemerintahan Megawati seolah dipacu untuk membersihkan nama Indonesia yang dituding sebagai *terrorist breeding ground*.

Lahirnya Perpu Anti-terorisme sendiri bukan tanpa masalah. Isu akan disahkannya Perpu Anti-terorisme telah memancing polemik yang cukup keras. Kelompok-kelompok Islam menuduh Perpu ini digunakan untuk menekan gerak politik mereka. Aktivis HAM memandang Perpu ini sebagai undang-undang subversi versi baru yang sangat represif terhadap hak-hak dasar manusia.

Berkaitan dengan Perpu Anti-terorisme tersebut, di DPR pun terjadi polarisasi. Fraksi-fraksi yang mendukung Perpu tersebut antara lain Fraksi PDI-P, Fraksi Golkar, dan Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia. Mereka memandang pengajuan Perpu Anti-terorisme sudah pada tempatnya. Terorisme tidak bisa diatasi hanya dengan menggunakan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Sementara fraksi-fraksi yang menolak antara lain Fraksi Persatuan Pembangunan, Fraksi Reformasi,

dan Fraksi Daulat Umat. Mereka menuduh Perpu Anti-terorisme berpotensi dijadikan landasan yuridis bagi negara untuk melakukan kekerasan politik pada pihak-pihak yang tak sejalan.

Sehubungan dengan reaksi penolakan sebagian kalangan atas Perpu Anti-terorisme, pemerintah pun aktif melakukan *public relations*. Menteri Kehakiman dan HAM, Yusril Ihza Mahendra, menegaskan bahwa Perpu Anti-terorisme bukan sejenis *haatzaai artikelen* atau undang-undang anti-subversi (*Suara Karya*, 19 Oktober 2002). Di berbagai kesempatan, Yusril mengatakan bahwa Perpu Anti-terorisme tidak dirancang untuk mematikan aktivitas politik melainkan kriminal murni. Aktivitas politik baru dijerat saat pelaksanaannya melalui cara-cara teror.

Argumen tersebut di atas menyimpan satu pertanyaan. Apabila pemberantasan terorisme mencakup tindak penangkalan, bukankah aktivitas politik juga berpotensi memicu aksi teror? Apalagi, menurut pemerintah, penangkalan sedini mungkin adalah cara terbaik dalam memerangi terorisme. Aktivitas politik mau tidak mau bakal terjerat oleh Perpu Anti-terorisme. Bagaimanapun, terorisme bukanlah tindakan kriminal murni melainkan tindakan yang sarat dengan motif-motif politik.

Perpu No. 01/2002 sendiri mendefinisikan terorisme sebagai "setiap tindak kekerasan yang menciptakan teror dan rasa tidak aman dalam masyarakat, melanggar kebebasan publik, menghilangkan nyawa orang lain atau menghancurkan objek-objek vital dan stra-



tegis" (pasal 6 dan 7). Definisi ini terlihat masih belum menyentuh isu terorisme negara. Kekerasan yang dimaksud dalam definisi itu pastilah kekerasan sipil, yaitu kekerasan yang tidak mendapat legitimasi hukum. Kekerasan-kekeraan negara terhadap masyarakat seperti yang terjadi di Aceh dan Papua sepertinya berada di luar cakupan definisi tersebut.

Kecemasan para aktivis HAM terhadap implikasi muatan otoritarian Perpu Anti-terorisme sangatlah beralasan. Perpu No. 01/2002 memperbesar kewenangan yang dimiliki oleh aparat negara. Misalnya, Perpu No. 01/2002 membolehkan seorang tersangka teroris untuk ditangkap selama tujuh hari dan ditahan selama tujuh bulan untuk keperluan interogasi dan eksekusi (Bab V), meskipun Kitab Undang-undang Hukum Pidana juga sudah lama memberi keleluasaan yang sama. KUHP memberi keleluasaan kepada aparat untuk menahan pelaku kejahatan sampai batas 90 hari. Polisi diperbolehkan untuk memeriksa surat-surat pribadi, menyadap telepon dan alat komunikasi lainnya sampai jangka waktu satu tahun (pasal 31). Polisi, jaksa dan hakim juga diberi kuasa untuk memblokir rekening bank milik tersangka pelaku teror atau milik donatur yang membiayai aksi-aksi teror (pasal 29).

Adapun yang paling mencemaskan adalah pasal 29 Perpu No. 01/2002 yang melegitimasi data intelijen untuk digunakan sebagai bukti legal. Telah menjadi rahasia umum bahwa badan intelijen selama Orde Baru merupakan

perpanjangan tangan dari penguasa. Sinergi antara badan intelijen dan kekuasaan selama ini membuat data intelijen menjadi diragukan akurasi dan objektivitasnya. Oleh karena itu, sebagian kalangan mengusulkan pengajuan Perpu Intelijen untuk melengkapi Perpu Anti-terorisme. Perpu Intelijen dimaksudkan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang aparat intelijen. Akan tetapi, kelonggaran sudah terlanjur diberikan, dan Perpu Intelijen paling maksimal hanya mampu memberi rambu-rambu bagi kelonggaran tersebut, bukan mencabutnya.

Apakah Perpu Anti-terorisme berlaku surut? Sebagian kalangan menginginkan pemberlakuan surut untuk menangani aksi-aksi teror di masa lalu yang sudah menelan banyak korban. Namun ada juga yang merasa khawatir dengan pemberlakuan surut Perpu Anti-terorisme. Pemberlakuan surut bisa menjerat gerakan-gerakan pembangkangan seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Padahal, perdebatan di PBB tentang apakah gerakan-gerakan pembebasan bisa dikategorikan sebagai terorisme masih belum mencapai kata final (Ahmed, *et. al*, 2001: 4).

## SOLUSI DEMOKRATIS

Demokrasi liberal selalu dituding terlampau lunak terhadap aksi terorisme. Terorisme hanya bisa dibungkam oleh sistem politik otoritarian, yaitu sistem politik yang mendayagunakan semua potensi kekuatan koersifnya: mulai dari badan intelijen, sistem penahanan tan-



pa proses pengadilan sampai kepada penganiayaan (*persecution*) dan penyiksaan. Namun, ini tak lebih daripada sebuah format lain dari terorisme negara. Pengabaian hak-hak dasar manusia demi keamanan nasional menempatkan negara dalam landasan moral yang sama dengan para teroris: tujuan menghalalkan cara.

Di banyak negara demokratis, sarana paling tepat dalam memerangi terorisme adalah berpijak pada perangkat-perangkat hukum. Hukum dalam masyarakat demokratis sendiri memiliki dua fungsi (Clutterbuck, 1975: 148). Fungsi pertama adalah melindungi masyarakat dari ancaman-ancaman yang bisa mengganggu stabilitas. Fungsi kedua adalah melindungi hak-hak dasar manusia guna mencegah penganiayaan dan penyiksaan oleh kelompok dominan dalam masyarakat atau negara itu sendiri.

Saat masyarakat menghadapi ancaman serangan pelaku teror, fungsi perlindungan masyarakat biasanya diutamakan. Fungsi perlindungan hak-hak dasar manusia mesti dimodifikasi oleh sebuah undang-undang darurat. Inilah yang dilakukan Indonesia seperti juga negara-negara lain sebagai reaksi atas ancaman terorisme. Namun, sejarah mengajarkan bagaimana negara-negara yang memberlakukan undang-undang darurat sementara menjelma dengan cepat menjadi rezim otoriter yang permanen. Ini membuat banyak pihak di Indonesia menerima undang-undang anti-terorisme dengan sangat hati-hati.

Persoalan muncul di tingkat operasional. Operasionalisasi undang-undang

anti-terorisme Inggris (*Prevention of Terrorism Act, 1976*), misalnya, mendapat kecaman karena melenceng dari sasaran yang dimaksudkan. Tidak adanya penelitian secara cermat oleh publik pasca pemberlakuan UU tersebut telah membuat UU tersebut digunakan untuk mengintimidasi mereka yang haluan politiknya, meskipun legal, tidak sejalan dengan kekuasaan. Alasan keamanan nasional pada prakteknya sering digunakan untuk menciduk para disiden politik. Angkatan bersenjata sering bertindak bukan demi keamanan nasional melainkan kepentingan penguasa.

Sehubungan dengan hal di atas, terdapat dua peran yang harus dibedakan saat angkatan bersenjata digunakan untuk menjaga keamanan nasional (Wardlaw, 1986: 88-89): *Pertama*, adalah peran penegakan hukum dan stabilitas (*law and order*). Peran ini bisa melibatkan tindakan kekerasan bila dirasa perlu. Artinya, kekerasan digunakan saat situasi menuntut demikian. Saat menghadapi ancaman teror, angkatan bersenjata bisa melakukan tindakan-tindakan koersif terhadap warga negara. Namun, patut diingat bahwa tindakan kekerasan tersebut haruslah bersifat sementara dan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

*Kedua*, peran pemaksaan terhadap warga negara untuk menyesuaikan diri dengan haluan politik pemerintah. Ini merupakan peran politik angkatan bersenjata untuk memaksa warga negara mengadopsi kepentingan nasional yang merupakan selubung kepentingan penguasa. Monopoli angkatan bersenjata oleh negara digunakan untuk membung-



kam para disiden. Ini adalah modus operandi yang biasa dilakukan oleh negara-negara otoriter dan sangat bertolak belakang dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Pengalaman di Indonesia menunjukkan bahwa kekuatan bersenjata selalu mengambil posisi dan peran politik. Karenanya, sangatlah beralasan ketika berbagai kalangan mencemaskan masa depan demokrasi pasca Perpu Anti-terorisme No. 1 dan No. 2 tahun 2003. Oleh sebab itu, harus ada jaminan politik bahwa Perpu tersebut tidak akan melegitimasi peran politik angkatan bersenjata. Jaminan itu harus diterjemahkan dalam format perundang-undangan yang menekankan bahwa angkatan bersenjata hanya mengabdikan pada hukum dan stabilitas.

Selain itu, DPR harus mulai memikirkan sebuah rancangan perundang-undangan yang mengatur secara proporsional tentang kerja masing-masing aparatur negara sekaligus hubungannya satu dengan yang lain. Perundang-undangan itu diharapkan mampu menjamin agar masing-masing aparatur negara tidak bertindak di luar koridor yang digariskan. Pertama-tama, garis batas yang tegas mesti ditarik antara peran polisi dan militer. Peran pemeliharaan stabilitas dan keamanan publik harus berada di tangan polisi, bukan militer. Pembatasan ini menjadi sangat penting mengingat pengalaman sejarah Indonesia yang selalu mempertontonkan militer sebagai alat kekerasan politik.

Peran polisi tersebut harus berlandaskan kepada prinsip kekuatan mini-

mum dan bukan kekerasan maksimum (Wardlaw, 1986: 90). Yang disebut belakangan ini biasa dijadikan landasan operasi militer. Prinsip kekuatan minimum pada dasarnya adalah penggunaan kekuatan seminimal mungkin guna menjaga stabilitas publik. Tujuannya adalah melindungi publik, mencegah eskalasi kekerasan atau konfrontasi dan menyedot dukungan publik lewat pengendalian diri dan ketidakberpihakan. Kekerasan maksimum yang biasa digelar militer biasanya justru membuat lingkaran kekerasan yang tidak berujung. Lebih dari itu, dukungan publik pun berkurang seiring dengan meningkatnya simpati kolektif kepada pihak yang teraniaya.

Proporsi peran badan intelijen pun harus diperiksa dan diberi tekanan. Apalagi, belakangan ini muncul wacana tentang kemungkinan bahwa badan intelijen dapat bertindak layaknya polisi. Sebagian menginginkan agar Badan Intelijen Negara (BIN) diberi keleluasaan untuk menyidik dan menahan tersangka tindak kejahatan terorisme. Mereka berargumen bahwa kejahatan terorisme harus ditangani oleh sebuah tindakan yang sifatnya "jemput bola" (*pre-emptive*). Kewenangan ini diperkuat lagi dengan kemungkinan penggunaan data intelijen sebagai bukti sah tindak kejahatan terorisme. Semuanya itu, menurut penulis, hanya membuka peluang bagi lahirnya terorisme negara. Hendaknya kita jangan sekali-kali membuka "kotak pandora" yang isinya bisa mengancam nasib demokrasi di Indonesia ini. Oleh sebab itu, undang-undang harus menggariskan koridor yang tegas bagi peran badan intelijen. Badan intelijen tidak boleh



mengambil alih peran polisi, apa pun alasannya. Kinerja intelijen semata-mata bertujuan memasok data tentatif yang nantinya akan dijadikan dasar oleh polisi untuk melakukan penyidikan dan (mungkin) penahanan.

UU anti-terorisme nasional juga harus dipadankan dengan ratifikasi seperangkat konvensi atau protokol PBB yang mengatur tentang terorisme. Ratifikasi konvensi atau protokol PBB sangat penting mengingat terorisme adalah kejahatan yang melampaui batas-batas negara. Berikut beberapa konvensi pokok PBB tentang terorisme (lihat <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>):

- *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation* – Konvensi untuk Penangkalan Tindak Kejahatan terhadap Keamanan Penerbangan Sipil (Konvensi Montreal, 1971).
- *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons* – Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan terhadap Orang yang Dilindungi secara Internasional (1973).
- *International Convention against the Taking of Hostages* – Konvensi Internasional Menentang Penyanderaan (*Hostages Convention*, 1979).
- *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* – Konvensi untuk Penangkalan Tindak Kejahatan terhadap Keamanan Navigasi Maritim (1988).

Berbagai konvensi PBB tentang terorisme tersebut memiliki beberapa karakter pokok: *Pertama*, *aut dedere aut judi-*

*care* (hukuman atau ekstradisi). Prinsip ini menjamin bahwa pelaku teror tidak mengalami kekebalan hukum. Sang pelaku mesti mendapat ganjaran yuridis setimpal entah di negara tempat berlangsungnya aksi teror ataupun negara asalnya. *Kedua*, ekspansi wilayah yurisdiksi negara di mana sang pelaku teror menjadi warga negara dan negara di mana seorang teroris tanpa kewarganegaraan menjadi residen permanen. *Ketiga*, menuntut negara-negara penandatangan konvensi untuk menghukum kejahatan terorisme dengan memberlakukan hukum nasional yang sesuai. *Terakhir*, menuntut negara-negara penandatangan konvensi untuk membantu satu sama lain sehubungan dengan proses penghukuman kejahatan terorisme yang diatur dalam konvensi atau protokol bersangkutan.

Persoalan yang kemudian muncul dalam proses perumusan konvensi adalah apakah gerakan pembebasan nasional bisa dikategorikan sebagai terorisme. Apakah Gerakan Aceh Merdeka, misalnya, bisa dimasukkan dalam kategori terorisme dengan segenap konsekuensinya. Nicolas K. Laos, seorang peneliti *Royal Institute of International Affairs*, mencoba mengatasi polemik ini dengan mengatakan bahwa terorisme harus dilihat dari segi sarana dan bukan tujuannya (Laos, 1995: 67). Jadi, Gerakan Aceh Merdeka bisa dikategorikan sebagai terorisme apabila mereka menggunakan kekerasan yang memakan korban non-kombatan dan menciptakan intimidasi sosial atau teror.

Konvensi internasional selalu terbuka bagi revisi dan sensitif terhadap hak-hak



dasar manusia seperti tercantum dalam Deklarasi Universal PBB tentang Hak-hak Asasi Manusia. Karenanya, tanpa disertai dengan ratifikasi konvensi-konvensi internasional, undang-undang anti-terorisme nasional bisa diberlakukan sewenang-wenang dan dapat mengancam demokrasi. UU anti-terorisme dapat menjelma menjadi jalan yang licin (*slippery road*) dan membuat sebuah negara terpeleset masuk ke dalam jebakan otoritarianisme. Oleh karena itu, undang-undang anti-terorisme haruslah bersifat sementara, akuntabel dan terbuka bagi revisi. Pengesahan UU yang tergesa-gesa dan tanpa melibatkan publik hanya akan menggembungkan kekuasaan dan menindih hak-hak dasar manusia.

## PENUTUP

Bayang-bayang terorisme negara menghantui banyak negara belakangan ini. Sebagai reaksi atas aksi teror, banyak negara mengeluarkan atau merevisi undang-undang anti-terorisme, yang mengedepankan keamanan negara (*national security*) dan menempatkan keamanan manusia (*human security*) di urutan kedua. Hal yang sama terjadi di Indonesia. Aksi teror di Bali telah memaksa pemerintah Indonesia mengesahkan Perpu Anti-terorisme (Perpu No. 01/2002 dan No. 02/2002). Pengesahan ini mencemaskan proses demokrasi di Indonesia karena Indonesia dikenal sebagai negara yang banyak melahirkan perundang-undangan yang berseberangan dengan hak-hak dasar manusia.

Sehubungan dengan hal di atas, maka berbagai langkah untuk mengamankan demokrasi mesti dilakukan. Langkah pertama adalah memastikan bahwa undang-undang anti-terorisme tidak lantas melegitimasi sebuah terorisme negara atas warganya. Caranya adalah dengan merancang perundang-undangan yang menjamin proporsionalitas kinerja masing-masing aparaturnegara. Demikian pula, pengawasan publik yang ketat harus terus-menerus membayangi pelaksanaan Perpu ataupun UU anti-terorisme. Ini dilakukan untuk memastikan tidak adanya penyelewengan hukum oleh kekuasaan. Bila perlu, *civil society* atau DPR bisa mengajukan *judicial review* atas Perpu atau UU anti-terorisme.

## KEPUSTAKAAN

- Ahmed, Rafiuddin, *et. al.* 2001. *Terrorism* (Islamabad: Islamabad Policy Research Institute).
- Clutterbuck, Richard. 1975. *Living with Terrorism* (London: Faber & Faber).
- Saeed, Amera. 1999. "Terrorism: The South East Experience," *Regional Studies*, XVII (Autumn).
- Habermas, Jürgen. 1999. *The Inclusion of the Other* (Massachusetts: MIT Press).
- Laos, Nicolas K. 1995. "Fighting Terrorism: What Can International Law Do?" *Perceptions: Journal of International Affairs*, V (March-May).
- Siegel, James T. 2000. *Penjahat Gaya (Orde Baru)* (Yogyakarta: LKiS).
- Wardlaw, Grant. 1986. *Political Terrorism* (New York: Cambridge University Press).
- Wilkinson, Paul. 1977. *Terrorism and the Liberal State* (London: MacMillan Press).



# Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Terorisme: Pro-Aktif Namun Hati-hati

Bantarto Bandoro

*Tulisan ini membahas politik luar negeri Indonesia dan isu terorisme pasca tragedi WTC tanggal 11 September 2001 di New York, Amerika Serikat. Argumen tulisan ini adalah bahwa dalam kampanye anti-terorisme, Indonesia cukup pro-aktif berdasarkan perhitungan-perhitungan yang hati-hati agar kebijakan anti-terornya tidak menimbulkan kesan menghambat proses demokrasi dan mematikan aspirasi kelompok-kelompok tertentu di dalam negeri.*

*Kebijakan Indonesia bersama aliansi global dalam memerangi terorisme semata-mata demi menjaga keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan internasional yang diimplementasikan melalui forum bilateral maupun multilateral. Agar pembangunan dan demokratisasi Indonesia di berbagai kehidupan dapat berhasil, maka pada batas-batas tertentu sentimen nasionalisme diperlukan sebagai semacam perekat maupun pemersatu bangsa, termasuk komitmen Indonesia terhadap koalisi global anti-terorisme.*

## PENDAHULUAN

**S**AAT diresmikan pada Juli 2001, pemerintahan Megawati mewarisi sejumlah persoalan nasional yang sangat kompleks. Upaya untuk memulihkan ekonomi nasional belum memberi arti besar kepada keseluruhan pembangunan ekonomi nasional, sementara goncangan politik di beberapa provinsi tertentu di Indonesia semakin meningkat. Kunjungan Megawati ke beberapa negara selama 2002 adalah bagian dari upayanya untuk mengamankan kepentingan nasional termasuk memulihkan citra dan posisi Indonesia di luar negeri. Tetapi inisiatif internasional Megawati tersebut sejauh itu belum membawa pengaruh berarti pada pemulihan kondisi ekono-

mi domestik. Akibatnya publik mengeritik secara keras kinerja pemerintah.

Kritik terhadap kinerja pemerintah dalam menangani masalah ekonomi terjadi bersamaan dengan ketidaktegasan pemerintah dalam merespons isu terorisme. Tragedi 11 September 2001 ketika itu membuat pemerintah Megawati menjadi fokus perhatian publik. Sikap pemerintah yang dianggap terlalu lamban dalam merespons serangan militer AS ke Afghanistan telah menimbulkan reaksi keras di kalangan publik. Pada akhirnya Megawati dalam sebuah kesempatan mengatakan bahwa aksi terorisme seharusnya tidak ditanggapi dengan aksi teror. Sikap pemerintah yang demikian ini oleh publik masih dianggap kurang keras dan



tidak sebanding dengan akibat dari serbuan AS ke Afghanistan. Demonstrasi yang menentang AS dan mengeritik kebijakan pemerintah dalam isu terorisme terjadi di mana-mana. Isu terorisme telah membuat hubungan bilateral Indonesia dengan beberapa negara menjadi kurang baik karena perbedaan pandangan mengenai isu terorisme dan cara-cara menangani isu tersebut. Yang jelas, isu terorisme bisa memberi efek terhadap diplomasi dan politik luar negeri Indonesia. Tulisan berikut ini membahas persoalan terorisme dalam perspektif politik luar negeri Indonesia.

## DEMOKRASI DAN ISU TERORISME

Krisis multidimensi yang dihadapi oleh Indonesia hingga kini masih terus berlangsung. Berbagai upaya domestik dan internasional telah dilakukan oleh pemerintah agar Indonesia dapat keluar dari krisis tersebut. Pada tataran domestik, kita menyaksikan sebuah "drama" yang dimainkan oleh pemerintah untuk mencegah negara menjadi semacam negara yang gagal (*failed state*). Kebijakan yang diambil pemerintah sejauh ini memang berhasil mencegah negara Indonesia menjadi negara yang gagal. Meskipun demikian sentimen-sentimen untuk memisahkan diri dari NKRI masih ditemukan dan dirasakan di beberapa provinsi yang bergolak.

Semangat reformasi dan demokrasi yang disebarkan oleh gerakan-gerakan proreformasi sejak 1998 memang telah mampu membangunkan kesadaran yang cukup tinggi di kalangan publik akan pentingnya memahami penyelesaian

persoalan nasional dalam konteks yang lebih luas dan demokratis. Prakarsa-prakarsa politik pada tataran nasional mulai mendapat pujian publik, setidaknya untuk sementara ini, karena prakarsa-prakarsa tersebut diambil atas dasar prinsip-prinsip demokrasi. Demikian pula, semangat demokrasi sampai tingkat tertentu membantu pemerintah menjalankan kebijakan luar negerinya secara lebih terfokus. Artinya, suasana yang lebih demokratis membangunkan kepercayaan yang lebih besar kepada pelaksana politik luar negeri untuk menjalankan kebijakan itu secara lebih efektif. Bagaimanapun, pencapaian sasaran politik luar negeri sangat ditentukan oleh kondisi-kondisi domestik.

Upaya-upaya menumbuhkan kebiasaan berdemokrasi dalam kehidupan politik nasional telah membuka ruang yang lebih besar kepada seluruh komponen bangsa untuk ikut berpartisipasi dalam proses politik negara. Sebagai sebuah negara yang sedang meniti perjalanan dari sebuah proses demokrasi, Indonesia rawan terhadap segala bentuk gangguan terhadap proses itu, baik itu gerakan separatisme maupun gerakan-gerakan untuk menuntut otonomi yang lebih besar yang diekspresikan melalui cara-cara yang tidak demokratis. Bukan hanya itu, gerakan-gerakan yang dinilai radikal, baik itu karena sentimen agama ataupun aliran-aliran politik tertentu, juga merebak atas nama demokrasi. Jadi, proses demokrasi di Indonesia bukannya tanpa masalah. Dalam konteks pertumbuhan demokrasi inilah berbagai isu muncul ke permukaan. Salah satu isu itu adalah terorisme.



Terorisme telah ada lebih lama daripada sejarah umat manusia. Secara umum, terorisme muncul karena kebijakan-kebijakan politik nasional yang memperlakukan secara tidak adil kelompok tertentu. Ketidakadilan ini kemudian diungkapkan dalam bentuk kekerasan, teror dan bahkan pembunuhan. Bukan hanya itu, dalam tataran internasional, terorisme juga merebak karena "pengendali" politik internasional, terutama negara-negara besar, khususnya Amerika Serikat, menganggap dan memperlakukan kelompok tertentu sebagai sumber ancaman terhadap keamanan internasional, dan oleh karena itu harus diberantas. Karena merasa terpinggirkan, kelompok-kelompok ini kemudian berjuang dengan cara-cara mereka sendiri untuk mendapatkan keadilan. Serangan terhadap gedung kembar di Amerika Serikat 11 September 2001 adalah wujud kongkret dari tuntutan kelompok tertentu untuk memperoleh tempat yang "wajar" dalam politik dunia, termasuk keadilan. Ini membuktikan bahwa politik internasional yang dinilai tidak demokratis telah mendorong bangkitnya tuntutan dari kelompok tertentu untuk mendapatkan perlakuan yang lebih adil.

Menyusul tragedi 11 September 2001 dan serangan AS terhadap Afghanistan yang dianggap bertentangan dengan hukum internasional, publik di dalam negeri Indonesia menuntut pemerintah agar mengambil sikap tegas terhadap serangan AS tersebut. Dalam konteks domestik, isu terorisme telah menjadi semacam komoditas untuk memperjuangkan kepentingan kelompok tertentu. Gerakan Islam radikal, misalnya, ketika sebelum terja-

dinya tragedi 11 September 2001 tidak begitu menonjol kegiatannya, namun setelah serangan AS ke Afghanistan kegiatan mereka menjadi perhatian publik karena dianggap telah mengganggu stabilitas domestik.

Ini membuktikan bahwa upaya membangun kondisi nasional yang lebih demokratis tidak akan bebas dari isu-isu yang dapat mengganggu proses demokrasi itu sendiri. Gerakan-gerakan politik tertentu yang mengatasnamakan demokrasi, misalnya, seringkali justru dilihat sebagai faktor yang menghambat perkembangan demokrasi karena kegiatan mereka yang mengandung unsur teror. Bisa dimengerti mengapa kemudian pemerintah terpaksa harus mengambil tindakan tegas terhadap mereka. Bagi gerakan-gerakan itu, kebijakan pemerintah justru dianggap mematikan pertumbuhan demokrasi. Semuanya ini membuktikan bahwa demokrasi dan terorisme memiliki tali-temali yang erat, dan kenyataan inilah yang terlihat di Indonesia. Upaya memerangi terorisme menurut seorang pengamat justru dapat merongrong pertumbuhan demokrasi di Indonesia (Gershman, 2001).

Koalisi internasional untuk memerangi terorisme yang dimotori oleh AS telah memasukkan Indonesia sebagai bagian dari perlawanan terhadap terorisme internasional. Indonesia dianggap sebagai komponen penting dari upaya memerangi terorisme karena posisi Indonesia sebagai negara dengan penduduknya yang mayoritas muslim dan dengan peran politik organisasi-organisasi Islam yang semakin meningkat sejak runtuhnya rezim Soeharto tahun 1998. Meskipun



menolak tuduhan bahwa Indonesia menjadi tempat subur bagi kegiatan teroris, Indonesia secara politik menjadi bagian dari upaya memerangi terorisme internasional.

Langkah-langkah nasional dalam memerangi terorisme internasional dan sebagai upaya penangkalan kegiatan terorisme di dalam negeri, pemerintah memberlakukan undang-undang anti-terorisme.<sup>1</sup> Kehadiran UU ini memancing kritik tajam baik dari pengamat maupun publik secara umum, karena menggunakan kriteria-kriteria yang kabur dalam mendefinisikan kegiatan terorisme. Apa yang terlihat di Indonesia sesungguhnya adalah bahwa ancaman terorisme bukan saja telah menjadi pembenaran pemerintah untuk melakukan aksi "sepihak" untuk menekan kelompok-kelompok tertentu yang dicurigai sebagai bagian dari kegiatan terorisme internasional, tetapi isu terorisme itu sendiri juga telah menyeret Indonesia ke dalam koalisi internasional memerangi terorisme, sesuatu, seperti disebutkan di atas, yang justru merongrong proses demokrasi di Indonesia.

Meskipun Indonesia dikenal sebagai negara yang toleran terhadap perbedaan agama dan yang mempraktekkan Islam modern, gerakan-gerakan Islam radikal telah mendapatkan momentum untuk berkembang. Para pejabat AS dan ahli terorisme internasional khawatir mengenai kemungkinan kelompok al-Qaeda menggunakan Indonesia sebagai basis kegiatan

nya di Asia Tenggara.<sup>2</sup> Indonesia mencoba bertahan dari tekanan-tekanan internasional untuk membasmi kelompok-kelompok militan lokal yang dicurigai memiliki hubungan dengan al-Qaeda sampai serangan bom di Bali Oktober 2002. Sejak itu upaya serius dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk memerangi terorisme.

Sejak bom Bali Oktober 2002 Indonesia dituding sebagai wilayah bagi kegiatan al-Qaeda. Para ahli mengatakan bahwa serangan-serangan teroris di Indonesia, termasuk pengeboman gereja dan pusat perbelanjaan Senen masing-masing pada tahun 2000 dan 2001 berkaitan dengan kegiatan terorisme internasional.<sup>3</sup> Mengenai tuduhan bahwa Indonesia menjadi tempat bagi kegiatan al-Qaeda, Menteri Pertahanan Indonesia, Matori Abdul Djalil, mengatakan yakin bahwa kegiatan al-Qaeda memang ada di Indonesia. Sebelumnya, Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), Hendro Priyono juga mengatakan bahwa teroris asing pernah berlatih di Sulawesi, tetapi ia kemudian menarik pernyataannya setelah dikritik oleh kelompok-kelompok Islam domestik.

Sentimen memerangi terorisme internasional yang dimotori AS telah membangkitkan kecurigaan di tingkat domestik Indonesia bahwa Indonesia akan menjadi bagian dari sasaran AS membasmi terorisme. Kecurigaan demikian didasari atas asumsi bahwa AS memandang gerakan-gerakan Islam militan sebagai bagian dari terorisme internasional, dan

<sup>1</sup>Lebih lanjut mengenai hal ini, lihat tulisan Donny Gahril Adian dalam *Analisis CSIS* edisi ini.

<sup>2</sup>"Indonesia. Terrorism: Q & A", <http://www.terrorismanswer.com>, Diakses 18 April 2003.

<sup>3</sup>"Indonesia. Terrorism: Q & A", <http://www.terrorismanswer.com>, Diakses 18 April 2003.



oleh karena itu pemerintah Indonesia diminta untuk bekerja sama dengan AS untuk membasmi terorisme. Meskipun tidak secara terang-terangan, Indonesia sesungguhnya merupakan bagian kerja sama internasional memberantas terorisme. Kebijakan pemerintah inilah yang kemudian menimbulkan protes keras dari kelompok Islam radikal bahwa pemerintah Indonesia telah menjadi alat politik negara besar.

Dalam rangka perangnya terhadap terorisme internasional, AS menjanjikan bantuan sebesar US\$50 juta, termasuk untuk pelatihan militer. AS menghentikan kerja sama militer dengan Indonesia pada tahun 1999 setelah militer Indonesia membunuh Timor Timur. Kalangan pembela hak asasi manusia di Indonesia mengkritik keputusan AS untuk memperbarui dukungannya terhadap militer Indonesia. Tetapi pejabat pemerintahan Bush mengatakan bahwa sebagian besar bantuan tersebut adalah untuk polisi, sebuah institusi yang tidak sekuat militer. Memperkuat kerja sama keamanan tidak akan banyak membantu perang terhadap terorisme. Cara terbaik untuk mencegah Indonesia menjadi lahan subur bagi kegiatan al-Qaeda dan kegiatan anti-AS adalah mendorong demokratisasi dan pembangunan ekonomi.

### **Politik Luar Negeri Indonesia: Pro-Aktif Namun Hati-hati**

Sejak tragedi 11 September 2001, Indonesia kelihatan mencoba untuk menempatkan dirinya di antara dua kepentingan secara seimbang, yaitu kepentingan untuk bergabung dengan AS dalam memerangi terorisme dan kepentingan serta keharusan untuk menjaga momen-

tum demokrasi tanpa memunculkan kesan menekan kelompok-kelompok militan domestik. Kepentingan yang disebut pertama tidak dapat dihindari ketika Indonesia harus membuktikan bahwa dirinya bukanlah tempat bagi kegiatan terorisme internasional. Kebutuhan untuk bergabung dalam koalisi internasional anti-terorisme bukanlah sikap memihak negara besar dan bukan pula wujud ketergantungan Indonesia kepada AS, tetapi hal itu harus dilihat dalam konteks membangun keamanan dan stabilitas internasional.

Ketika dunia tidak lagi memandang militer sebagai sumber ancaman terhadap keamanan negara dan sistem internasional, ancaman terorisme menjadi begitu dominan dan sulit diduga kemunculannya sehingga dibutuhkan kerja sama internasional yang multilateral untuk menangani isu terorisme ini. Kerja sama multilateral khususnya untuk memerangi terorisme internasional tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip politik luar negeri Indonesia. Dalam era terorisme ini, politik luar negeri Indonesia justru diuji kehandalannya untuk membantu mewujudkan dunia yang bebas dari ancaman terorisme. Dalam konteks itu, berbagai prakarsa diplomatik telah ditempuh oleh Indonesia bersama dengan negara-negara lainnya di kawasan untuk mendukung perang terhadap terorisme internasional. Deklarasi ASEAN mengenai terorisme yang dikeluarkan dalam KTT ASEAN VII merupakan komitmen yang mengikat ASEAN dalam aliansi global anti-terorisme.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Lihat "2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism".



Kesungguhan Indonesia untuk memerangi terorisme nampak dari pertemuan bilateral antara Megawati dengan Presiden Gloria M. Arroyo tahun 2001. Dalam pertemuan itu kedua negara menghendaki semacam perjanjian pluralistik untuk memerangi terorisme yang melibatkan seluruh negara anggota ASEAN. Kemudian, dalam konferensi pers yang diadakan oleh Megawati dan Perdana Menteri Thailand tahun 2002, kedua pemimpin mengatakan bahwa anggota ASEAN perlu membangun langkah-langkah bersama guna memerangi terorisme di kawasan dan oleh karena itu pertukaran informasi intelijen sangat diperlukan (*The Jakarta Post*, 18 Januari 2002).

Isu terorisme secara umum telah membuat hubungan antarpemimpin ASEAN menjadi semakin erat. Isu ini dianggap mendesak karena kawasan Asia Tenggara dikenal sebagai wilayah bagi jaringan terorisme internasional. Persetujuan ASEAN mengenai pemberantasan terorisme global menjadi dasar yang kuat bagi kerja sama regional dalam mengatasi masalah tersebut.

Dari perspektif strategis, keterlibatan Indonesia dalam koalisi global anti-terorisme tidak hanya akan meningkatkan posisi internasional Indonesia, tetapi juga mendorong konstruksi jaringan internasional yang lebih efektif untuk mengatasi dampak dari aksi terorisme. Keterlibatan Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya dalam perang anti-terorisme global menegaskan bukti bahwa sumber ancaman dan aksi terorisme berasal bukan saja dari dalam perbatasan suatu negara, tetapi juga dari lintas batas. Oleh karena itu, upaya-upaya nasio-

nal sendiri dianggap tidak cukup, sehingga diperlukan langkah-langkah global dan regional.

Bagi Indonesia, jika ingin dilihat sebagai aktor yang efektif dalam koalisi global anti-terorisme, maka Indonesia harus menjalankan strategi yang mengandung komponen berikut: (a) tidak memberi konsesi apa pun kepada siapa pun yang dianggap sebagai teroris; (b) membawa pelaku teror ke pengadilan; (c) kerja sama bilateral, khususnya pertukaran informasi intelijen. Dalam kerangka untuk menjalankan strategi demikian, Indonesia harus menggunakan *multiple tools*. Diplomasi internasional adalah instrumen yang cukup penting, baik untuk mencari dukungan terhadap apa pun kebijakan yang diambil oleh Indonesia sehubungan dengan keanggotaannya dalam aliansi global anti-terorisme.

Pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia selama ini menunjukkan bahwa Indonesia sebenarnya menentang terorisme sebagai cara untuk mencapai suatu kepentingan tertentu. Aksi terorisme bukan saja bertentangan dengan prinsip-prinsip perdamaian internasional, tetapi juga melanggar keamanan manusia dan hak asasi manusia. Oleh karena itu, sejak serangan 11 September 2001, Indonesia, melalui diplomasinya, berusaha untuk menjadi bagian penting dalam kampanye anti-terorisme. Sikap pro-aktif Indonesia bukan hanya ditunjukkan dengan kesungguhannya untuk mengungkap kasus bom Bali, tetapi juga dengan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan regional mengenai terorisme. Sikap Indonesia yang pro-aktif tentu didasari atas perhitung-



an-perhitungan yang sangat hati-hati agar kebijakan anti-terornya tidak menimbulkan kesan menghambat proses demokrasi dan mematikan aspirasi-aspirasi kelompok-kelompok tertentu. Keberpihakan Indonesia dengan aliansi global anti-teror juga dilakukan secara hati-hati, semata-mata untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan internasional untuk memberantas terorisme.

Sebagai negara yang juga menentang aksi teror, Indonesia tidak mengabaikan kemungkinan aksi militer langsung terhadap kelompok-kelompok terorisme di kawasan, dan jika hal ini terjadi, pemerintah Indonesia harus meyakinkan publiknya bahwa tindakan tersebut dilakukan secara bersama dengan inisiatif-inisiatif kontra-terorisme lokal. Dalam konteks ini, Indonesia juga harus mengambil sikap sangat hati-hati agar dukungannya terhadap aksi militer tidak menimbulkan kesan bahwa Indonesia membenarkan kebijakan campur tangan terhadap urusan dalam negeri suatu negara.

Jika kebijakan Indonesia mendukung aliansi global anti-teror ingin dilihat berhasil, maka Indonesia harus memiliki sumber daya yang cukup untuk mendukung kebijakan tersebut dan meyakinkan masyarakatnya bahwa upaya eradikasi terorisme bukan hanya suatu keharusan, tetapi juga sesuatu yang diinginkan. Artinya, kebijakan dan strategi anti-teror Indonesia harus memperoleh dukungan penuh dan tanpa syarat dari publik.

Semangat untuk membasmi terorisme pada tingkat global telah menyadarkan pemerintah Indonesia akan pentingnya

menjaga keamanan nasional dari kemungkinan aksi teror oleh pihak luar. Ini berarti isu terorisme menjadi faktor pembentuk kebijakan keamanan Indonesia di kemudian hari. Apa yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa dalam koalisi global anti-terorisme, Indonesia dapat menjadi semacam faktor pembentuk bagi strategi kontra-terorisme. Tetapi karena kelemahan dalam sistem yudisial, pemerintahan yang korup, dan masalah-masalah domestik lainnya, maka sulit bagi Indonesia untuk mengeliminasi secara total jaringan-jaringan terorisme pada tingkat nasional.

Karena sumber daya yang terbatas, kelemahan dan kesulitan yang inheren, Indonesia seharusnya membuka diri terhadap apa pun dukungan yang diberikan oleh AS untuk meningkatkan kredibilitas strategi anti-terornya. Dengan determinasi politik dan dukungan teknis dan politik dari AS, Indonesia diharapkan mampu membasmi jaringan teroris lokal. Kenyataan bahwa Indonesia tidak dapat bergerak sendiri dalam memerangi terorisme berarti bahwa Indonesia membutuhkan bantuan dari negara-negara lainnya untuk berbagi informasi mengenai kegiatan teroris.

Dalam era teror ini, politik luar negeri Indonesia seharusnya tidak semata-mata dilihat dalam kerangka perang terhadap terorisme. Tetapi sebagai bagian penting dari komitmen global memerangi terorisme, usaha Indonesia itu akan dilihat sebagai sesuatu yang serius hanya jika ia mampu menerjemahkan kemauan politiknya ke dalam aksi-aksi kebijakan yang lebih kongkret.



## NASIONALISME DAN POLITIK LUAR NEGERI

Sentimen-sentimen nasionalisme di Indonesia muncul bersamaan dengan gerakan-gerakan global menentang terorisme dan tudingan bahwa Indonesia merupakan wilayah subur bagi kegiatan terorisme. Sentimen demikian tidak hanya diarahkan kepada masyarakat internasional secara keseluruhan, tetapi juga negara-negara tetangganya di Asia Tenggara. Indonesia telah menjadi terlalu sensitif terhadap lingkungan eksternalnya, misalnya karena intrusi IMF selama krisis finansial, keterlibatan PBB dalam masalah Timor Timur dan tuduhan bahwa Indonesia melindungi pelaku aksi teror.

Gelombang demonstrasi anti-AS yang muncul menyusul serangan AS ke Afghanistan dan protes keras dari beberapa kelompok terhadap kebijakan nasional Indonesia dalam masalah tersebut menunjukkan sentimen nasionalis yang cukup kuat. Sentimen demikian telah menjadi semacam penggerak untuk membuktikan bahwa Indonesia bukanlah tempat subur bagi kegiatan teroris seperti dituduhkan oleh beberapa negara tertentu. Konsekuensinya, politik luar negeri Indonesia yang dijalankan dalam kerangka perang global terhadap terorisme tidak dapat mengabaikan faktor tersebut. Ketika Presiden Bush mengatakan: *"either you are with us or with the terrorist"*, hal itu membuat Indonesia merasa tertekan sangat luar biasa untuk mempertahankan persatuan dan kesatuannya. Di sini faktor sentimen nasionalis begitu besar perannya dalam membentuk sikap Indonesia terhadap masalah terorisme global, meskipun ke-

mudian Indonesia menjadi bagian penting dalam koalisi global anti-terorisme.

Perang terhadap terorisme jelas tidak akan memakan jangka waktu pendek, dan sampai kapan pun perang terhadap terorisme muncul, hal itu akan menjadi semacam faktor yang akan mempengaruhi kohesi sosial dan politik Indonesia. Isu terorisme tidak akan hapus begitu saja dari agenda internasional dan nasional, dan kegiatan terorisme juga akan tetap eksis di masa depan. Ini berarti bahwa dunia yang bebas dari teror masih jauh dari yang diharapkan. Atas dasar asumsi demikian, bukan tidak mungkin bahwa di masa depan Indonesia akan tetap menjadi fokus dari perang global terhadap terorisme. Haruskah sentimen nasionalisme menangkal kemungkinan tersebut?

Dalam situasi dan kondisi di mana Indonesia sedang membangun demokrasi dalam berbagai kehidupannya, sentimen nasionalisme sampai batas tertentu dibutuhkan sebagai semacam perekat dan pemersatu nasional. Tetapi, sentimen demikian seharusnya tidak menjadi kendala bagi Indonesia untuk ikut bergabung dalam aksi global memerangi terorisme. Di saat perang global terhadap terorisme semakin meningkat di masa mendatang, politik luar negeri Indonesia perlu dibangun dan dijalankan sedemikian rupa sehingga ia menjadi semacam instrumen untuk meneguhkan komitmen Indonesia terhadap koalisi global anti-terorisme. Tetapi itu tidak berarti melihat politik luar negeri Indonesia selalu dalam konteks perang terhadap terorisme. Adalah sebuah kemunduran jika ruang gerak politik luar ne-



geri Indonesia dibatasi hanya pada kerangka global perang terhadap terorisme.

## PENUTUP

Terorisme hanyalah salah satu dari sekian banyak persoalan yang dihadapi Indonesia di saat ia mempraktekkan demokrasi. Proses demokratisasi tidak selamanya menghasilkan kondisi politik yang kondusif, terutama ketika muncul gerakan-gerakan yang mengatasnamakan demokrasi, apalagi jika aspirasi mereka disampaikan melalui cara-cara teror dan tidak demokratis. Ketika dunia memulai perang terhadap terorisme global, menyusul tragedi 11 September 2001, Indonesia, di bawah Megawati menghadapi dilema: memerangi kelompok-kelompok Islam radikal seperti diminta oleh AS, misalnya, dan oleh karena itu membangkitkan kemarahan partai-partai Islam atau mengambil sikap ambivalen terhadap persoalan kehadiran kelompok-kelompok teroris internasional di Indonesia. Indonesia kembali menjadi fokus perhatian dunia menyusul tragedi bom Bali Oktober 2002. Sejak itu, dunia semakin yakin bahwa kegiatan teroris internasional memang berada di Indonesia. Sejak itu pula, sulit bagi Indonesia untuk menghindar dari tekanan internasional guna mengungkap keberadaan dan kegiatan teroris serta bergabung dalam proses multilateral membasmi terorisme global.

Menyadari akan semakin rawannya keamanan nasional dari kemungkinan kegiatan-kegiatan teroris yang bersifat lintas batas, Indonesia perlu mengambil inisiatif-inisiatif nasional untuk menga-

tasi aksi teroris serta untuk membuktikan kepada dunia mengenai komitmennya terhadap perang melawan terorisme global. Di sini, melalui politik luar negerinya, Indonesia perlu menunjukkan sikap yang amat pro-aktif, tetapi sangat hati-hati, dalam kerja sama internasionalnya memerangi aksi teroris.

Siapa pun yang memerintah di Indonesia setelah Pemilu 2004 nanti dan selama isu terorisme masih menjadi isu internasional besar, maka sulit dihindari bahwa pemerintah baru nanti akan bebas dari tekanan internasional untuk memerangi terorisme. Apalagi jika Pemilu 2004 nanti justru menghasilkan kondisi keamanan yang tidak stabil dan oleh karena itu memberi ruang kepada kegiatan-kegiatan teroris untuk muncul ke permukaan. Dalam kondisi demikian, tidak ada pilihan lain bagi pemerintah kecuali menerapkan apa yang dilihatnya sebagai instrumen nasional pemberantas terorisme secara tidak diskriminatif. Pada tataran internasional, kebijakan Indonesia memerangi terorisme dapat diimplementasikan melalui forum bilateral maupun multilateral secara lebih pro-aktif dan lebih hati-hati. Yang penting, kebijakan internasional anti-teror Indonesia tidak boleh mengorbankan kepentingan yang lebih utama, yaitu pemulihan kondisi ekonomi.

## KEPUSTAKAAN

- Gershman, John. 2001. "Fighting Terrorism, Undermining Democracy in Indonesia," *Foreign Policy in Focus*, September, <http://www.fpif.org/>, diakses 17 April 2003.



# Politik Lokal Pasca Amandemen Konstitusi: Mencari Peluang Perubahan\*

Indra J. Piliang

Empat kali amandemen UUD 1945 oleh MPR telah menghasilkan rancang bangun sistem pemerintahan Republik Indonesia. Satu lembaga baru yang diperkenalkan adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih dari perseorangan dan bukan berasal dari partai politik. Selain itu, pemilihan Presiden dilaksanakan secara langsung. Perubahan-perubahan itu, apabila tidak dicarikan padanan strukturalnya dalam artian pembumih-  
arah demokratisasi, hanya akan menghasilkan ketimpangan-ketimpangan dalam pelaksana-  
naan. Malah, semakin potensial peluang ke arah dominasi struktur perpolitikan yang ber-  
muara kepada elite kekuasaan, ketimbang kepada rakyat sebagai pemilih dan sekaligus  
pemilik kekuasaan. Untuk itulah, tulisan ini berusaha melihat peluang-peluang yang bisa  
diharapkan memberikan perubahan politik ke depan, dengan tujuan memperdalam  
arus demokrasi di tingkat lokal. Peluang itu antara lain dengan membolehkan berdirinya  
partai politik lokal dan pemilihan umum di tingkat lokal. Berbagai formulasi yang memung-  
kinkan ke arah itu diuraikan bagian demi bagian dalam tulisan ini.

## PENDAHULUAN

"Segala pemerintahan di dunia ini hanya dihasilkan oleh kekuasaan dan kekerasan, dan bahwa orang-orang hidup bersama itu hanya karena hukum rimba belaka, di mana yang terkuat berkuasa, dan dengan demikian menciptakan dasar landasan kekacauan dan kecurangan yang abadi, huru hara, kerusuhan, dan pemberontakan... maka mau tidak mau harus ditemukan asal mula pemerintahan yang lain, asal mula kekuasaan yang lain, dan cara merancang serta mengetahui orang-orang pengembannya yang lain...".

(John Locke, 2002: 24)

"'Fear and I were born twins,' Hobbes said, and the fear of death was to dominate his life and thought. ...Civil War, the worst calamity that can befall a society, whence proceed 'slaughter, solitude, and the want of all things,' was upon them. How could this disastrous drift be halted? This was Hobbes worry".

(Richard S. Peters dalam mengantarkan *Leviathan*, Thomas Hobbes, nd: 7-8)

---

\*  
Tulisan ini merupakan perbaikan Makalah untuk Diskusi Publik Rancangan Undang-undang (RUU) Partai Politik di Pekanbaru, Riau, tanggal 19 Oktober 2002; Samarinda, Kalimantan Timur, tanggal 25 Oktober 2002; dan Medan, Sumatra Utara, tanggal 4 November 2002. Penyelenggara: Center for Electoral Reform (Cetro). Penulis mengucapkan terima kasih kepada Cetro yang telah memberikan kepercayaan untuk mendiskusikan makalah ini dalam sejumlah kesempatan itu.



SEBAGAI negara yang sedang menata kembali sistem demokrasinya, Indonesia dihadapkan kepada tantangan yang semakin berat. Masalah-masalah yang ditinggalkan dari masa lalu, semakin sulit untuk diselesaikan, terutama dari segi kultur politik oligarkis dan feodalis yang tetap bertahan sejak pra-kemerdekaan dan kemerdekaan. Belum lagi dari dominasi sistem politik lama yang sentralistis, sehingga menghasilkan *partycracy*,<sup>1</sup> yang hanya menguntungkan kelompok-kelompok kepentingan masa lalu, baik karena keunggulan jaringan, infrastruktur, soliditas, sampai dana, terutama yang berbasis di Jakarta melalui metode pengambilan kebijakan yang bersifat *top down*. Kekhawatiran terbesar atas demokrasi adalah kemampuannya untuk melakukan teror kepada warga negara, atas nama keabsahan legitimasi. Lembaga-lembaga demokrasi menjadi begitu menakutkan bagi warga negara, karena bisa setiap saat merampas hak-hak warga negara. Hal itu sudah ditunjukkan sepanjang usia demokrasi, dengan korban pertama Socrates. Di Indonesia, demokrasi yang dimaknai secara sepihak oleh penyelenggaranya, memarjinalkan kepentingan-kepentingan yang inheren dalam tubuh rakyat, yaitu kebutuhan untuk bertahan hidup. Untuk mencegahnya, mau tak mau, berbagai hal dalam tubuh demokrasi harus diperbaiki, kalau perlu dirombak secara total.

Dengan perubahan dalam UUD 1945 lewat empat kali amandemen, Indonesia sebetulnya sedang bergerak ke arah yang dikehendaki oleh kalangan demo-

krat dan reformis. Julukan yang sempat diberikan bahwa Indonesia adalah bagian dari rezim hybrida (Diamond, 2002: 23), berupa gabungan antara demokrasi dan otoritarian, semakin pupus. Julukan itu terkait dengan keterwakilan unsur-unsur yang tidak dipilih, melainkan diangkat, dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yakni unsur Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Utusan Golongan, dan bahkan juga Utusan Daerah yang hanya dipilih oleh DPR Daerah (DPRD). Dengan membuang unsur-unsur yang diangkat itu, pada tahun 2004 nanti, Indonesia bisa berharap masuk ke kategori negara yang menganut sistem demokrasi yang libertarian. Dengan sistem ini, kebebasan individu antar-warga negara, dan kedekatan antara wakil-wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya, semakin terjalin. Legitimasi juga kian kuat, mengingat basis politik anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden (Wapres), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semakin jelas.

Persoalannya kemudian, peran partai politik (parpol) sebagai unsur utama dalam negara-negara demokrasi semakin besar. Hal itu tercermin dalam, minimal, dua lembaga, yakni eksekutif (Presiden/Wapres) dan legislatif (DPR) yang merupakan unsur parpol. Dominasinya juga kuat dalam lembaga *supreme house* seperti MPR, mengingat lebih dari dua-pertiga anggota MPR adalah anggota DPR. Suara nonparpol hanya ada dalam lembaga DPD, sekalipun DPD memiliki sejumlah kelemahan menurut UUD. Tetapi tetap saja terdapat sejumlah peluang yang disediakan oleh konstitusi

<sup>1</sup>Tentang *partycracy*, lihat antara lain dalam Verzichelli and Cotta (2002).



untuk membuka sejumlah kemungkinan perubahan di masa datang, atau interpretasi di masa kini, guna memperkuat dan memperdalam kultur demokrasi. Peluang yang paling tersedia adalah di tingkat lokal/daerah/wilayah di luar pusat kekuasaan di Jakarta, terutama menyangkut peningkatan kapasitas dan posisi tawar politik lokal. Sebab Jakarta sudah melewati *overload politic* (politik lewat jenuh) karena begitu banyaknya kepentingan yang bermain untuk tujuan masing-masing. Sejumlah peluang itu akan dibahas dalam sub-sub judul di bawah ini.

## SISTEM SEMI BIKAMERAL<sup>2</sup>

Secara umum, sistem demokrasi yang hendak dibangun di Indonesia usai perubahan UUD 1945 menyangkut keanggotaan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD. Keduanya dipilih lewat Pemilu (Pasal 2 ayat 1, 19 ayat 1, dan 22C ayat 1, dan 22E ayat 2). Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (22C ayat 2). Sekalipun dipilih lewat pemilu, kekuasaan, fungsi, hak dan kewajiban kedua dewan ini berbeda. Asas ketidaksetaraan DPR dan DPD terbaca dari ketentuan bahwa susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU (22C ayat 3). Untuk menentukan susunan dan kedudukan itu, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa-apa, mengingat setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan

bersama (20 ayat 2). Artinya, susunan dan kedudukan DPD ditentukan oleh DPR dan Presiden. Secara implisit, kedudukan DPD berada di bawah DPR dan Presiden.

DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan (a) otonomi daerah, (b) hubungan pusat dan daerah, (c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (e) perimbangan keuangan pusat dan daerah (22D ayat 1). DPD ikut membahas sejumlah RUU yang diajukan dalam bagian pertama di atas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas (1) RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan (2) RUU yang berkaitan dengan pajak, (3) pendidikan dan (4) agama (22D ayat 2). DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU pada bagian kedua di atas, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (22D ayat 3). Selain itu, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU (22D ayat 4). Artinya, DPR dan Presiden bisa mengatur pemberhentian anggota DPD. Padahal basis awal anggota DPR, Presiden/Wapres dan DPD berlainan, yakni DPR dan Presiden berasal dari kalangan parpol (6A ayat 2 dan 22E ayat 3), sedangkan peserta pemilu untuk pemilihan anggota DPD adalah perseorangan (22E ayat 4). Ketiadaan hak legislasi DPD menyebabkan kepentingan parpol bisa mengatur susunan, kedudukan, dan pemberhentian anggota DPD.

<sup>2</sup>Beberapa bagian dalam subjudul ini telah dimuat dalam Piliang (2002a dan 2002b).



Dari pasal-pasal di atas, terlihat DPD hanyalah *weak chamber* di bawah DPR dan Presiden dalam hal legislasi. Bisa juga diinterpretasikan bahwa DPD adalah subordinat dari parpol yang terpilih menjadi Presiden/Wakil Presiden (Wapres) dan DPR dalam hubungan hierarki dan oligopoli. Sekalipun begitu, kedudukan DPD bisa kuat ketika menjalankan haknya sebagai anggota MPR, baik dalam: (1) mengubah dan menetapkan UUD (3 ayat 1); (2) melantik Presiden/Wapres (3 ayat 2); (3) memberhentikan Presiden/Wapres atas usul DPR setelah melewati proses dalam Mahkamah Konstitusi (7B ayat 7). Apabila sepertiga anggota MPR dari DPD sepakat untuk mengubah arah desentralisasi, misalnya, atau memperkuat wewenang DPD, dan mampu mempengaruhi anggota DPR, betapa berbeda UUD nantinya. Begitu pula menyangkut perkembangan *civil society*, hubungan negara dengan *civil society*, atau upaya memperkuat *civil society* lewat konstitusi, mengingat keanggotaan DPD yang tidak boleh dari parpol.

Usulan Depdagri dalam RUU Susunan Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Rakyat menyebut jumlah anggota DPR ditetapkan 500 orang dan anggota DPD empat orang dari setiap provinsi. Indonesia saat ini memiliki 31 provinsi sehingga jumlah anggota DPD 124 orang. Akan tetapi, apabila pada saat Pemilu 2004 Indonesia memiliki 40 provinsi, misalnya, anggota DPD akan berjumlah 160 orang (*Kompas*, 21 Februari 2001). Logika ini kurang kena, mengingat dasar pijakannya tetap jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Dengan jumlah ang-

gota DPR sebanyak 500 orang, mestinya jumlah anggota DPD menjadi 166 kursi, karena masih tersisa 0,66 kursi yang belum melewati ketentuan sepertiga kursi DPR. Begitu pun seterusnya, apabila jumlah anggota DPR sebanyak 700 orang, dengan alasan beratnya beban pekerjaan DPR, jumlah anggota DPD adalah 233 orang dengan sisa 0,33 kursi sebelum batas sepertiga anggota DPR dilewati. Usulan itu hendak dilenyapkan oleh "parpol berkuasa", yaitu dengan menambah jumlah anggota DPR dan mengurangi jumlah anggota DPD menjadi 3 orang per provinsi.<sup>3</sup>

Tafsiran paling minimum pun berlaku, misalnya jumlah anggota DPD masing-masing 1 orang per provinsi. Keinginan parpol untuk mengurangi jumlah seluruh anggota DPD, misalnya hanya seperempat dari anggota DPR, adalah tindakan pengebirian atas UUD dan anarki demokrasi. Apabila konstitusi dibaca sekehendak hati, dan ditafsirkan sesuai dengan ambisi parpol, seluruh tindakan pada akhirnya inkonstitusional. Padahal dari segi basis dukungan dan mekanisme pemilihan, berdasarkan UUD, DPD jauh lebih layak mewakili aspirasi masyarakat daerah, ketimbang parpol. Sebab pemilihan DPD dilakukan secara langsung. Tetapi dengan legitimasi dari bawah itu, UUD juga yang

<sup>3</sup>Tetapi parpol "besar berkuasa" itu bermain lewat "kerancuan" dua kata: ...*tidak lebih....* Dua kata itu membuka peluang untuk meminimalkan jumlah anggota DPD. Politisi lihai mengacak-acak kata-kata setiap peraturan, termasuk tafsiran kata "terhukum" atau "terpidana" atas kasus Akbar Tandjung yang sudah diputus bersalah oleh pengadilan negeri, tetapi tetap mempertahankan jabatannya sebagai Ketua DPR.



mengamputasi tugas dan wewenang DPD. Makanya, tidak terlalu tepat kalau Saldi Isra mengatakan bahwa UUD 2002 menganut sistem bikameral (*Kompas*, 9/10/2002). Sistem bikameral jenis apa? Memang sistem bikameral sendiri bervariasi dalam negara federal dan unitarian, tetapi prinsip-prinsip yang dianut relatif sama, yaitu DPR bekerja untuk konstituen nasional atau federal, sedangkan DPD untuk konstituen daerah atau negara bagian.

Dalam sistem *strong bicameralism* atau *pure bicameralism*, *the upper house* bisa memveto atau menolak setiap UU yang dihasilkan *the lower house*, tetapi veto atau penolakan itu bisa gugur apabila *the upper house* bisa mencapai mayoritas minimum atau maksimum untuk diajukan kembali (Slovenia, Rusia dan Afrika Selatan). Di Kazakhstan, UU itu tak bisa diajukan kembali oleh *the lower house* (*the Mazhilis*), apabila *the upper house* (*the Senate*) menolak untuk kedua kalinya. Di Australia, apabila terjadi pengajuan UU yang ditolak Senat kedua kalinya, tetapi disetujui *the House of Representative*, Gubernur Jenderal sebagai wakil Ratu Inggris dapat membubarkan Senat dan *The House* secara serentak.<sup>4</sup>

Uniknya di Indonesia, DPD tidak jelas disebut sebagai lembaga apa. DPD bukan lembaga yudikatif, legislatif, apalagi eksekutif. DPD lebih mirip sebagai perluasan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), karena hanya

mengajukan dan membahas RUU, pertimbangan atas RUU (termasuk APBN, pajak, pendidikan dan agama) dan pengawasan pelaksanaan UU itu, tanpa ikut memutuskan RUU menjadi UU, juga memberikan kontrol rutin atas kinerja pemerintahan daerah. Sistem ini dikenal sebagai *weak bicameralism*, seperti diterapkan di Inggris, Botswana dan Burkina Faso. *The Upper Chamber*-nya hanya memiliki kekuasaan konsultatif. Bedanya, di Botswana, anggota *The House of Chiefs*-nya ada yang diangkat dari *traditional ethnic groups*. Di Burkina Faso, 178 anggota *The Chamber of Representations*-nya diangkat dan dipilih secara tidak langsung, termasuk wakil-wakil yang dipilih dari Dewan-Dewan Provinsi, asosiasi-asosiasi perempuan, pemimpin-pemimpin tradisional, dan organisasi *civil society* lainnya.

Dengan kuatnya *partyocracy* di Indonesia, pemilu DPR tanpa sistem distrik, sampai minimalisasi peran DPD, terjadi perubahan amat signifikan dalam sistem bikameral, menjadi sekadar "bikamerad". Kedaulatan akhir berada di tangan kamerad-kamerad parpol, baik di eksekutif (Presiden/Wakil Presiden) maupun legislatif (DPR). Kerja sama pembuatan UU dan kebijakan, sesungguhnya hanya mempertemukan kepentingan-kepentingan parpol, terutama kalau terjadi skenario parpol pemenang kursi Presiden/Wakil Presiden menjadi mayoritas dominan di DPR. Sulit sekali kontrol dilakukan oleh lembaga lain di luarnya.

## DEMOKRASI LOKAL

Kini, sekurang-kurangnya terdapat tiga jenis lembaga demokrasi yang lang-

<sup>4</sup>Bahan bacaan soal *bicameral* dan *unicameral* dapat dilihat di: <http://magnet.undp.org/Docs/parliaments/Legislative%20Chambers.htm> (untuk bersifat umum); dan [http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/uni\\_bicam.htm](http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/uni_bicam.htm) (untuk bersifat khusus).



sung berkaitan dengan politik lokal. *Pertama*, DPRD Tingkat Kabupaten/Kota; *kedua*, DPRD Tingkat Provinsi; dan *ketiga*, DPD. DPRD Kabupaten/Kota dan Provinsi, lebih merupakan tempat bertarungnya kekuatan-kekuatan parpol nasional di wilayah Kabupaten/Kota dan Provinsi. Tujuan-tujuan politiknya pun bersifat nasionalistis, terutama untuk menjaga konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang kini tidak boleh lagi diubah (Pasal 37). Sedangkan DPD, sekalipun terletak sebagai bagian dari wilayah kelembagaan politik nasional, fungsinya adalah menampung berbagai persoalan yang terkait dengan daerah. Sebaliknya, sekalipun daerah pemilihan DPR berada di tingkat lokal, katakanlah wilayah kabupaten atau kota, lembaga DPR tidak bisa disebut sebagai bagian dari lembaga demokrasi yang berkaitan dengan politik lokal, melainkan politik nasional dan internasional.

Sebetulnya, DPD bisa menjadi pintu masuk bagi basis kekuatan politik lokal, tetapi sifatnya sangat *personal* mengingat calon keanggotaannya yang bersifat perseorangan lewat pemilihan langsung, dan bukan mewakili parpol nasional. Sekalipun fungsi dan wewenangnya dibatasi oleh UUD, DPD merupakan sebuah lompatan baru dalam memaksimalkan kepentingan politik masing-masing daerah, dan meminimalkan politisasi kepentingan daerah itu. Oleh karena itu sebelum Pemilu 2004 pembangunan demokrasi di tingkat lokal mutlak dilakukan, terutama di kalangan nonparpol nasional, untuk menyemai-bibit-bibit demokrasi lokal yang bisa memberikan pengaruh positif bagi

eksistensi *civil society*, termasuk yang nantinya terpilih untuk duduk dalam DPD. Semakin terbuka kesempatan bagi elemen-elemen dari kalangan *civil society* untuk memainkan perannya di tingkat lokal, termasuk menjadi pilihan pemilih daerah untuk duduk dalam DPD.

Untuk itu, model demokrasi yang penting untuk dibangun di tingkat lokal sama sekali harus berbeda dengan model demokrasi di tingkat nasional yang lebih mengandalkan *partyocracy*. Usaha itu antara lain memperkuat pemahaman masyarakat daerah tentang pentingnya *local content of politics*, juga pemberdayaan *civil society*, terutama dalam memperluas *public sphere* (ruang publik). Selain itu, elemen-elemen demokrasi seyogyanya lebih merumuskan *problem solving* bagi masalah-masalah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat atau konstituen politik di daerah, dan bukan mengamankan posisi kebijakan garis politik partai di tingkat nasional. Pengertian *civil society* juga perlu diperkaya, bukan lagi dalam bentuk paling awal yang secara garis besar adalah lawan dari despotisme (kelaliman), dengan memanfaatkan ruang yang masih tersedia bagi kelompok-kelompok sosial di masyarakat agar dapat menegakkan eksistensinya dan bergerak (Hal, 1995: 1), melainkan lebih memainkan peran untuk mengubur kultur politik oligarkis di daerah-daerah. Dalam negara-negara yang sedang menghadapi konflik, sekaligus melakukan transisi demokrasi, despotisme ini juga berlangsung di tengah-tengah masyarakat, juga antara sesama anggota masyarakat. Sejauh ini, yang diharapkan berperan mengatasi konflik adalah *state*, sehingga pe-



ran *civil society* tak terlepas dari *state centrism*. Jack Snyder misalnya, malah menyebut *Ethno-democracy* sebagai *a threat to the democratic peace*. Bagi Snyder, *any movement away from civic democracy and toward ethnic democracy would undermine the democratic peace because it would deactivate the mechanism that keep relations between democracies peaceful* (Snyder, 2000: 352). Contohnya adalah demokrasi etnis yang tidak membuat Armenia dan Azerbaijan lebih damai antara satu dengan yang lain.

Demokrasi etnis, apabila tak mendapatkan perhatian, justru potensial menjadi semakin radikal dan ekstrem, lalu mengarah kepada etno-nasionalisme. Istilah etnik sendiri tertuju pada identitas kelompok yang sangat eksklusif (dan relatif berskala besar) yang didasarkan kepada ide tentang kesamaan asal-usul, keanggotaan yang terutama berdasarkan kekerabatan, dan secara khusus menunjukkan kadar kekhasan budaya. Dengan pemahaman semacam itu, maka etnik dengan mudah mencakup kelompok-kelompok yang dibedakan oleh warna kulit, bahasa, dan agama; etnik meliputi "suku bangsa", "ras", "kebangsaan", dan "kasta". Meskipun sifatnya diperoleh berdasarkan keturunan (askripsi), etnik tidak sepenuhnya bersifat abadi, walaupun tampaknya mungkin demikian dalam situasi konflik tertentu. Batas-batas kelompok dapat berubah jika kelompok itu terpecah-belah, bergabung dengan kelompok lain, mengalami erosi, bersatu, dan mendefinisikan kembali dirinya sendiri dari waktu ke waktu, sebagian dilakukan dengan jalan menata atau menciptakan kembali mitos kesamaan asal-usul (Diamond and Plattner,

1998: 20a). Etno-nasionalisme yang terjadi di Uni Sovyet, misalnya, pada akhirnya menjadi satu faktor penting runtuhnya Uni Soviet (Zon, 2002).

Perbedaannya dengan Indonesia, Uni Soviet membangun imperiumnya dengan cara kolonisasi yang lambat laun mengalami perlawanan untuk melakukan dekolonisasi. Sedangkan Indonesia dibangun atas kerja sama antarpucuk pimpinan etnis dan agama dari masing-masing daerah, dengan payung kaum pergerakan nasional yang menjadi elite modern pertama Indonesia<sup>5</sup> dengan mengambil manfaat dari politik etis Belanda.<sup>6</sup> Pasca kemerdekaan, terutama setelah menghadapi konfrontasi bersenjata dengan Belanda dalam Aksi Polisiionil Pertama dan Kedua, peran elite militer pelan-pelan memasuki posisi strategis. Kedigdayaan ini semakin kuat dalam masa pemerintahan rezim Demokrasi Terpimpin Soekarno (1959-1965) dan rezim Demokrasi Pancasila Soeharto (1965-1998).

Dalam mengatasi konflik berlandaskan nasionalisme, baik etnik atau religius, alasan-alasan demokratisasi juga dibangun oleh Snyder (2000), antara lain dengan mengatakan:

*"Advanced civic democracies never fight wars against one another for two reasons. First, democratic procedure, when it is well-institutionalized, confers power on the average voter who ultimately pays the price for an unnecessary, ill-considered war. Second, civic democracies, sharing inclusive ideals of civic rights*

<sup>5</sup>Lihat van Niel (1984: 21). Terjemahan buku ini tidak begitu baik, dan diedit oleh Bur Rasuanto.

<sup>6</sup>Tentang politik etis, baca Locher-Scholten (1996) dan Baudet & Brugmans (1987).



*for all members of society, perceive each other as having common principles that make war between them illegitimate and nearly unthinkable."*

Keadaan yang digambarkan oleh Snyder, dalam kaitannya dengan usaha membangun kestabilan politik hubungan pusat dan daerah lewat institusionalisasi demokrasi, justru terjadi dalam apa yang disebut sebagai era otonomi daerah, sesuai dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Bagi yang skeptis kepada UU ini, terdapat banyak bukti sejak disahkan oleh B.J. Habibie tanggal 7 Mei 1999 bahwa UU ini membawa sejumlah konsekuensi sampingan yang sebetulnya tidak diharapkan. Konsekuensi itu terhubung dengan banyaknya kasus penyelewengan kekuasaan yang terjadi di tingkat lokal, termasuk virus korupsi dan bahkan penindasan (Perdana, 2001). Proses desentralisasi pemerintahan itu berlangsung ketika tatanan demokrasi yang bersifat sentralistik sedang dirombak. Paling tidak, menurut pengagasnya, Ryaas Rasyid:

"...Kebijakan otonomi merupakan proyek pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah diperbolehkan mengurus rumah tangganya sendiri secara kreatif dan bertanggung jawab. Di bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif pada kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik... Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerin-

tahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif" (Rasyid, 2002: 20-21).

Tetapi, mengingat UU No. 22/1999 ini hanya seputar demokratisasi di tingkat politik pemerintahan, terjadi penjarakan (*take a distance*) politik yang luar biasa dengan masyarakat di daerah. Padahal, manfaat desentralisasi di bidang politik adalah mengembangkan *grassroots democracy*, mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pusat, dan secara psikologis akan memuaskan daerah karena diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan urusannya sendiri (Ratnawati, 2000: 21). *Grassroots democracy* tentu juga membutuhkan *grassroots politic*, yang secara eksplisit sudah dinyatakan oleh UU No. 22/1999 dengan membentuk pemerintahan di tingkat desa, baik Kepala Desa/Lurah, maupun Badan Perwakilan Desa (BPD). Namun, karena seluruh jenjang desentralisasi itu termasuk dalam bingkai pemerintahan, sebetulnya *pure decentralization* belum terwujud, apalagi devolusi.<sup>7</sup>

Kondisi ideal berupa demokrasi prosedural dan institusional, apalagi perhatian terhadap *civic democracies* (demokrasi di tingkat warga masyarakat) dan hak-hak sipil, belum tercapai di Indonesia. UUD hanya menyusun kerangka yang bersifat umum. Dari sinilah, masyarakat, terutama di daerah, perlu kian menyaringkan suara untuk memasukkan prinsip-prinsip dan ide-ide dasar yang memperlihatkan semakin pentingnya daerah untuk pembangunan sistem po-

<sup>7</sup>Tentang devolusi, lihat Putra (1999).



litik ke depan. Ketika parpol bersuara untuk mengurangi jumlah anggota DPD, misalnya, suara-suara penolakan idealnya datang dari daerah, terutama dari kalangan *civil society*, termasuk masyarakat kampus, pers, dan *Non-Government Organizations* (NGOs) dan *Grassroots Organizations* (GROs). GROs adalah sebuah lembaga sosial yang tercandrai berdasarkan levelnya. Oleh karena asal keberadaannya yang bersumber dari kesadaran komunitas itulah, maka GROs sangat efektif dalam melangsungkan proses dialog negara-rakyat (Putra, 1999: 147). Otonomi daerah, pada akhirnya akan mengkristal menjadi otonomi komunitas (Munggoro dan Novi, 2002) dan otonomi individu dalam berhadapan dengan kekuasaan (Russel, 1953). Sebab *civil society* inilah yang potensial masuk ke DPD, di luar wakil parpol.

Di sisi lain, demokrasi lokal dapat dijadikan sebagai sandaran untuk memperkuat basis politik keanggotaan institusi-institusi politik, baik di tingkat daerah maupun pusat. Demokrasi lokal diartikan sebagai kedaulatan rakyat di tingkat lokal, lewat mekanisme pemilihan umum (pemilu) di tingkat lokal, sebagai upaya mendudukkan wakil-wakilnya dalam lembaga legislatif, baik lokal maupun nasional. Untuk itu, sebagai permulaan, terdapat tiga hal yang penting dilakukan:

*Pertama*, demokrasi lokal dalam kaitannya dengan sistem dan struktur politik yang berlaku sekarang, berdasarkan UUD. Konsentrasi, aspirasi, dan partisipasi memilih lokal selain diarahkan kepada keanggotaan DPD, terutama sekali tertuju pada anggota DPRD I

dan DPRD II, serta pemilihan kepala-kepala daerah. Harus dibuka kepada publik tentang *track record* anggota-anggota DPRD I dan II yang didaftarkan parpolnya dalam daftar calon anggota legislatif Pemilu 2004. Begitu juga penting untuk dilakukan evaluasi menyeluruh, orang per orang, atas kinerja anggota DPRD I, DPRD II, dan bahkan anggota DPR yang sedang aktif sekarang, lalu ikut lagi mencalonkan diri dalam Pemilu 2004. Terbitnya sebuah *manual books* yang berisikan daftar nama dan kinerja sekitar 14.000 anggota MPR, DPR, DPRD I, dan DPRD II, selama periode 1999-2004 penting dilakukan, untuk menemukan objektivitas pilihan.

*Kedua*, proses transisi politik dari sentralistis menjadi desentralistis harus semakin dipertajam dan diperdalam. Transisi itu terutama dalam kaitannya dengan keanggotaan DPR, proses pemilihannya, pertanggungjawabannya terhadap konstituen di tingkat daerah, sekaligus pencalonannya kembali dalam Pemilu 2004. Harus ada semacam *disclosure* tentang data diri, jumlah kekayaan, prestasi politik di DPR, tingkat kevakalan atas masalah-masalah daerah, sampai parameter lainnya selama keanggotaannya di DPR. Setiap parpol wajib dituntut untuk mengeluarkan semacam buku laporan kinerja anggota DPR, dibandingkan dengan laporan dari lembaga-lembaga *parliament watch*, *corruption watch*, dan media massa. Selain itu, dalam beberapa tahun ke depan, proses dialog publik anggota-anggota DPR penting terus dilakukan di basis konstituenya sekarang, dan bakal daerah yang hendak diwakili dalam Pemilu 2004. Se-



jauh ini, baru terdapat satu buku “pertanggungjawaban” politik yang dikeluarkan oleh Mochtar Naim, anggota MPR dari daerah pemilihan Sumatra Barat (Naim, 2002).

*Ketiga*, memperkuat tradisi dan kultur demokrasi di tingkat lokal. Selama ini, transisi demokrasi dimaknai sebagai perubahan dalam bidang ketatanegaraan, yang bentuk tertingginya adalah perubahan konstitusi dan pemilu. Tetapi, perubahan konstitusi tanpa diiringi dengan perubahan orientasi kebudayaan, hanya akan menghabiskan kertas dan tinta, tanpa hasil yang jelas dan terukur. Karena demokrasi juga terhubung dengan kebudayaan yang melingkupinya, kian penting untuk melakukan dekonstruksi atas kebudayaan yang menaungi sebuah masyarakat politik. Seiring dengan arah desentralisasi politik, pengembangan, pembangunan, sampai pemeliharaan tradisi demokrasi di tingkat lokal semakin tak bisa dihindari. Dari sinilah, intensitas keterlibatan masyarakat politik di daerah diperlukan. Karena proses pembentukan tradisi sesungguhnya merupakan suatu proses seleksi – ketika cita-cita harus senantiasa berhadapan dengan kenyataan dan di saat kebebasan harus menemukan *modus vivendi* dengan keharusan-keharusan struktural – maka tradisi dapat pula dilihat sebagai seperangkat nilai dan sistem pengetahuan yang menentukan sifat dan corak komunitas kognitif. Tradisilah yang memberi kesadaran identitas serta rasa keterkaitan dengan sesuatu yang dianggap lebih awal (Abdullah, 1989: 61).

Intinya, ketiga hal di atas terkait dengan apa yang bisa dilakukan saat ini, terutama dalam jangka pendek selama dua tahun menjelang Pemilu 2004, dan apa yang bisa dilakukan dan dicita-citakan dalam jangka menengah dan panjang, baik secara struktural maupun kultural. Unsur terpenting dari kebudayaan adalah manusia, karena selain manusia tak punya kebudayaan. Kehancuran Indonesia dalam multikrisis sekarang, terkait dengan ketidakmampuan berbagai unsur kebudayaannya untuk mengantisipasi berbagai ketidakpastian dalam guncangan perubahan (*the turbulence of change*). Dalam kerangka demokrasi, tentu dua hal tetap bertarung, yaitu kultur dan struktur. Kultur bisa mengubah struktur, begitupun sebaliknya. Makanya, dengan membangun begitu saja struktur demokrasi dalam konstitusi dan aturan perundang-undangan, belum tentu kultur demokrasi muncul dan terpelihara dengan baik.

Demokrasi sebetulnya merupakan bagian dari *grand theory* atau *meta narasi*. Dari sini, demokrasi tak mengenal tempat, apakah nasional atau lokal. Bagi yang percaya bahwa demokrasi merupakan “temuan terpenting” manusia minimal dalam satu abad ini, lewat penggalan dan *renaissance* atas kebudayaan dan mitologi Yunani pada 24 abad silam, tentu akan berusaha untuk terus memelihara dan memperbaikinya. Berkaitan dengan demokrasi lokal, sebetulnya tak akan ada permasalahan apabila demokrasi nasional mampu menampung aspirasi masyarakat lokal. Ketimpangan hubungan antara aspirasi politik lokal dengan politik tingkat nasional inilah



yang menyebabkan pentingnya perhitungan akademis, juga politis, tentang demokrasi lokal, beserta akibat-akibatnya, baik positif maupun negatif.

Mengingat sifat oligarkis dan feodalis kekuasaan juga subur di daerah, demokrasi lokal menjadi satu pijakan untuk menghambatnya, tetapi tak bisa langsung terjun kepada pemikiran yang mengarah kepada tribalisme. Usaha membangun sistem pemerintahan lokal yang menganut prinsip-prinsip dasar demokrasi, akan mudah diselewengkan, apabila dimasuki unsur-unsur anti-demokrasi lainnya. Patut dipikirkan berbagai *obstacle* (penghambat) bagi munculnya kesetaraan di tingkat masyarakat lokal. Masyarakat lokal tak bisa didefinisikan secara sembarangan, dengan menyebut sebagai kelompok asli atau putra daerah, juga putra daerah dan pribumi, mengingat keaslian kedaerahan itu terasa menggelikan kalau ditinjau dari ilmu sejarah, arkeologi, juga dari sudut genetika biologis. Karena sifat manusia untuk berkelana, migrasi atau pergerakan menjadi satu bagian yang tak bisa dipisahkan. Tumbuhnya semangat untuk membangun demokrasi lokal tanpa memperhatikan sifat naluriah manusia untuk bermigrasi, dengan memberikan rambu-rambu yang menutup diri dari keberadaan penduduk yang berasal dari daerah lain, bahkan warga asing, tentu akan menghasilkan demokrasi yang tidak penuh atau demokrasi yang setengah-setengah. Karena demokrasi juga bagian dari barang impor, tentu kaidah-kaidah demokrasi lokal tak bisa bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi yang dianut di berbagai negara.

## PARTAI POLITIK LOKAL<sup>8</sup>

Salah satu bagian dari upaya menumbuhkan demokrasi lokal adalah hadirnya parpol lokal. Negara-negara yang selama ini membolehkan adanya parpol lokal adalah negara-negara federal, karena berkepentingan dengan isu-isu lokal, juga parlemen di tingkat lokal. Tetapi, sebelum masuk lebih jauh kepada parpol lokal, yang akan sulit membentuknya mengingat tak ada dalam ketentuan konstitusi, konsentrasi penuh sebaiknya mengarah kepada kapasitas politik lokal. Politik lokal ini mengarah kepada dua hal: *Pertama*, seberapa besar kepentingan masyarakat lokal, terutama kalangan masyarakat marginal dan masyarakat adat (*indigenous people*) diperhatikan oleh lembaga-lembaga politik di tingkat lokal. *Kedua*, seberapa besar kepedulian lembaga-lembaga politik di tingkat nasional terhadap aspek politik lokal. Dari sini, perlu dibangun semacam *content* dan *platform* politik yang semata-mata berkaitan dengan kepentingan masyarakat politik lokal, baik di tingkat daerah atau tingkat pusat.

Lokal hanyalah batasan-batasan yang dibuat oleh peta, dengan mengatasnamakan sejarah, geografi, juga perjanjian-perjanjian yang pernah dilakukan selama berabad-abad. Sedangkan politik menyangkut aspek-aspek yang terkait dengan pemerintahan dan, lebih-lebih, alat-alat kekuasaan. Politik memerlukan peta atau ruang, agar tak terlihat aneh, sebagaimana demokrasi dalam negeri leluhurnya, Athena Yunani, yang mem-

<sup>8</sup>Sebagian tulisan dalam subjudul ini telah dimuat dalam Piliang (2002c).



butuhkan polis-polis, dan kerja sama antarpolis. Untuk itu, definisi politik lokal terkait dengan upaya agar ruang berupa lokalitas dan manusia yang ada di dalamnya, memiliki hak yang sama dan sejajar untuk ditampung dalam sistem politik yang tersedia. Dalam sebuah tulisan, terurai kalimat berikut:

*"Sifat mutlak dari teori politik timbul dari kenyataan bahwa hal tersebut adalah salah satu kunci kegiatan manusia akan kebutuhan 'suatu tempat' untuk dirinya sendiri di dunia... memperoleh miliknya sendiri sesuai ukuran duniawi. Kebutuhan ini tidak dapat ditemui dalam 'ilmu pengetahuan', dan juga tidak dijumpai dalam moral. Manusia membutuhkan suatu konsep mengenai dunia dan tempat mereka berada di dalamnya, yang mana akan menghubungkan moral mereka dan alam sekitarnya" (MacIntyre, 1983: 28).*

Dari pijaran pikiran itu, politik lokal adalah bagaimana manusia di tingkat lokal (daerah) membangun "suatu tempat" bagi diri mereka sendiri untuk dijadikan alat memperoleh miliknya sendiri, sesuai dengan ukuran duniawinya. Pengertian ini harus diletakkan dalam sisi historis, ketika negara muncul sebagai *alien* yang menghegemoni keseluruhan hak milik dan kekayaan masyarakat lokal, baik dalam aspek politik, pengetahuan, kapasitas ekonomi, sampai budaya. Kehadiran negara, atas nama nasionalisme, ternyata memarjinalkan apa pun yang berasal dari masyarakat lokal, kecuali yang bisa memberikan pupuk pada "jiwa" nasionalisme, seperti pemberian gelar-gelar kepahlawanan dengan menyebutnya sebagai pahlawan nasional, sembari mempreteli unsur keunikan daerahnya. Negara menjadikan politik sebagai hak milik, terutama setelah pemilu diadakan

dan lembaga-lembaga negara diisi oleh orang-orang politik. Bahkan untuk menyusun konstitusi, hak-hak politik warga negara diabaikan, dengan menyebut bahwa satu-satunya lembaga yang bisa melakukan perombakan atas konstitusi adalah MPR yang diisi oleh wakil-wakil parpol yang dipilih dalam pemilu, wakil yang diangkat/ditunjuk dari kalangan militer dan polisi, serta utusan golongan, bahkan utusan daerah yang dipilih oleh anggota DPRD yang 10 persennya diisi oleh militer dan polisi. Keterlibatan masyarakat untuk memberikan masukan, bahkan penolakan, atas hasil-hasil amandemen konstitusi, dinyatakan bukan lagi hak politik, bahkan oleh sejumlah kaum intelektual. Lalu, bandingkan antara hak-hak politik warga negara itu yang hanya untuk menyampaikan aspirasi, dengan hak orang-orang yang tak dipilih yang duduk di MPR untuk merombak konstitusi yang mengikat masa depan semua orang.

Dari uraian itu, tentu politik lokal akan berhadapan dengan politik nasional dan politik internasional. Untuk mengatasinya, satu prinsip politik yang mestinya kian mengemuka adalah kesetaraan dan keadilan politik. Keadilan politik juga berhubungan dengan keadilan bidang-bidang lain, termasuk keadilan sosial, keadilan budaya dan keadilan ekonomi. Ukuran-ukuran keadilan itulah yang selama ini dijadikan oleh berbagai elemen masyarakat di daerah untuk menyatakan penolakannya atas apa yang dilakukan oleh elite-elite politik di tingkat nasional, bahkan dengan cara pemberontak (*rebellion*). Pemberontakan menjadi sesuatu yang hak,



ketika negara menjadi sumber kebatilan dan kejahatan, sebagaimana jaminan UUD atas kemerdekaan adalah hak segala bangsa.

Keinginan untuk membentuk parpol lokal juga berada dalam kerangka keadilan politik itu, yang berkaitan dengan keadilan antara pusat dan daerah atau elite dengan rakyat. Sebagaimana sudah disebutkan dalam sejarah, terutama dengan *Soempah Pemoeda* hasil Kongres Pemuda Kedua tanggal 28 Oktober 1928, perlu pandangan yang lebih netral lagi bahwa keunggulan pemuda-pemuda *tempo doeloe* itu bukan dalam menghasilkan sumpah yang melegenda itu (bertanah air satu, tanah air Indonesia; berbangsa satu, bangsa Indonesia; dan menjunjung tinggi bahasa persatuan, bahasa Indonesia), melainkan komitmen untuk menyatukan unsur pembentuknya yaitu keberbedaan etnografi, antara lain Jong Ambon, Jong Java, Jong Celebes, Jong Sumatra, dan lain-lain. Tanpa adanya jong-jong itu, tak mungkin tercapai sebuah konsensus atau kesepakatan atas tanah air, bangsa dan bahasa. Selama ini, perhatian lebih banyak ditujukan kepada hasil dari *Soempah Pemoeda* itu, dan bukan kepada proses dan pilar-pilar pembentuknya.

Andai jong-jong itu adalah parpol lokal, sekalipun kenyataannya tidak karena lebih merupakan representasi etnik atau suku bangsa, bagaimana corak Indonesia dalam sejarah? Pada kenyataannya, Indonesia didirikan oleh *civil society* dalam bentuknya yang paling awal dan awam. Kalaupun terdapat kalangan politisi pemula, politik menjadi alat perjuangan demi pem-

bebasan manusia dari belenggu penjajahan. Jejak politisi inilah yang hilang selama era kemerdekaan, ditandai dengan sekian banyak kekecewaan, konflik, sampai pemenjaraan antarteman. Sepanjang yang kita ketahui, wajah politisi sedemikian rusak dan busuknya dalam empat tahun terakhir ini, baik di tingkat lokal atau nasional.

Berdasarkan kondisi-kondisi objektif yang terlihat, juga berdasarkan pilihan dan kemungkinan ke depan, alasan dan dorongan bagi tumbuhnya parpol lokal tidak bisa dielakkan. Tentu saja penting diingat bahwa parpol lokal itu lebih ditujukan untuk memberikan perbedaan pemahaman, corak perjuangan, juga tipikal politisnya, dengan apa yang terjadi kini dalam layar politik. Prinsip-prinsip dasar pendiriannya, setidaknya, memenuhi hal-hal sebagai berikut: (1) Mengembalikan politik sebagai medan perjuangan untuk pembebasan dari hegemoni dan represi negara; (2) mengarahkan parpol sebagai organisme hidup dengan kejelasan basis, organisasi, batas-batas wilayah, konstituen, sumber pendanaan, dan keanggotaan politik; (3) menjadikan isu-isu lokal sebagai *platform* perjuangan dengan kontrak sosial yang jelas antara pemilih dengan wakilnya; (4) menjadi jenjang kaderisasi kepemimpinan di tingkat lokal sebagai ukuran untuk bisa masuk ke jenjang kepemimpinan nasional; (5) mencegah ortodoksi atau retradisionalisme atau sultanisme politik di tingkat daerah, dengan cara lebih memberdayakan suara konstituen ketimbang elite atau kumpulan elite. Singkatnya, prinsip dasar parpol lokal adalah membumikan atau mengakarkan prinsip-prinsip kedaulatan rak-



yat secara lebih objektif, material, dan nyata, tidak lagi bersifat sloganistik dan model demokrasi *microphone* yang selama ini ditunjukkan kalangan politisi nasional.

Parpol lokal juga bukan fenomena baru. Pemilu 1955 menerapkannya. Sisi lain yang penting dalam pemilu ini adalah keterlibatan partai-partai lokal, baik perkumpulan maupun perseorangan, yang jumlahnya tidak sedikit. Misalnya, Gerakan Pemilih Sunda (Gerpis), yang menampilkan 39 calon dengan calon urutan pertamanya Moeh Sukarna Sutisna Sandjaja yang akhirnya menjadi anggota Konstituante. Bahkan, dari Rukun Kampung (RK) I – sekarang dikenal dengan rukun warga (RW) – Kelurahan Pasar Baru/Gunung Sahari Jakarta, yang merupakan komunitas kecil di Jakarta Pusat, tidak ketinggalan meramaikan pemilu. Mereka mengajukan dua calon, termasuk R. Jlamprong Sumiarso sebagai calon nomor satu. Di daerah pemilihan Sumatra Tengah tampil kelompok masyarakat yang menamakan diri Adat Limbago Jambi, dengan calon tunggalnya Jang Tjik bin Mohammad. Selain itu, ada kelompok lain yang bernama Surau Inyik Jambek, dengan calon Abdul Gafar Djambek. Masih dari daerah ini, ada Partai Adat Rakyat, dengan calon unggulan Dt. Baginda Basa Nan Kuning. Di daerah pemilihan Sumatra Utara, sebuah komunitas yang menamakan diri Akrap Sumatra Timur, dengan calon utama Ngerajai Maliala, ikut meramaikan pemilu. Juga dari Persatuan Masyarakat Aceh dengan calon Ahmad Abdullah. Tidak ketinggalan kelompok masyarakat dari Simalungun, dengan partai lokal ber-

label Kebangunan Rakyat Simalungun (KRSST). Dari Sulawesi Selatan tampil Komite Pemilihan Lasinrang dengan calon Lanca Rachmatsyah, dan Persatuan Kemakmuran Indonesia Sulawesi (Perkis) dengan unggulan calonnya, Daeng Lahaba Gimpe, serta Persatuan Kepala Kampung Sulsel (PKKSS) dengan calon utama Abdul Waris. Sedangkan dari Maluku tampil kelompok politik Perkumpulan Nusa Ina dengan calon unggulan O Mairissa.<sup>9</sup>

Hasil Pemilu 1955 menunjukkan bahwa dari 22 partai atau organisasi terdapat empat partai besar, enam organisasi itu terbagi ke dalam empat kategori (Feith, 1999: 89-90) (lihat Tabel 1):

Berbeda dengan UUD 1945 yang berlaku dari tahun 1945-1949 dan tahun 1959 sampai amandemen yang sekarang, UUD Sementara 1950 secara eksplisit menyebutkan pemilu sebagai instrumen pemilihan anggota DPR. Pasal 57 UUDS 1950 itu menyebutkan: Anggota DPR dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilu. Semangat demokrasi yang tertuang dalam UUDS 1950 itulah yang mengalir ke dalam pasal-pasal UU No. 7 tahun 1953 tentang Pemilu. Salah satu semangat demokrasi yang sangat penting dalam UU Pemilu itu adalah terjaminnya kemerdekaan setiap warga negara untuk dicalonkan dan mencalonkan orang lain menjadi anggota DPR melalui wadah yang disukai, apakah partai politik, organisasi sosial, kelompok individu atau melalui daftar calon perorangan, sejauh

<sup>9</sup>Sebagaimana dituliskan oleh *Media Indonesia*, "Partai Lokal Pada Pemilu 1955, Warga Sekampung Ikut Serta", edisi 27 Oktober 2002.



Tabel 1

## PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU 1955

Partai Besar	PNI (Partai Nasional Indonesia); Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia); NU (Nahdlatul Ulama) dan PKI (Partai Komunis Indonesia).
Partai Menengah	PSII (Partai Syarikat Islam Indonesia); Parkindo (Partai Kristen Indonesia); Partai Katolik; PSI (Partai Sosialis Indonesia); Perti (Persatuan Tarbiyah Islamiyah); dan IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia).
Kelompok Kecil yang Bercakupan Nasional	PRN (Partai Rakyat Nasional); Partai Buruh; GPPS (Gerakan Pembela Panca Sila); PRI (Partai Rakyat Indonesia); PPPRI (Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia); Partai Murba; Baperki (Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia); PIR (Partai Indonesia Raya) Wongsonegoro; Permai (Persatuan Marhaen Indonesia); PIR (Partai Indonesia Raya) Hazairin; PPTI (Partai Persatuan Tharikat Islam); dan Acoma (Angkatan Komunis Muda).
Kelompok Kecil yang Bercakupan Daerah	Gerinda-Yogyakarta; Partai Persatuan Daya – Kalimantan Barat; AKUI-Madura; PRD (Partai Rakyat Desa) – Jawa Barat; PRIM (Partai Rakyat Indonesia Merdeka) – Jawa Barat; R. Soedjono Prawirosoedarso dan Kawan-kawan – Madiun; Gerakan Pilihan Sunda – Jawa Barat; Partai Tani Indonesia – Jawa Barat; Raja Keprabonan dan Kawan-kawan – Cirebon – Jawa Barat; Gerakan Banteng – Jawa Barat; PIR (Persatuan Indonesia Raya) Nusa Tenggara Barai – Lombok; PPLM Idrus Effendi (Panitia Pendukung Pencalonan L.M. Idrus Effendi) – Sulawesi Tenggara.

mereka mendapatkan dukungan tertulis dari pemilihnya (Biro Humas Komisi Pemilihan Umum, 2000: 9-10). Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bila ilmuwan politik Australia, Herbert Feith, menjuluki bahwa Pemilu 1955 dilaksanakan di bawah UU *ultra democratic imagination*.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Lampiran UU No. 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat; serta PP No. 47 tahun 1954 tentang Cara Pencalonan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante oleh Angkatan Perang, lihat dalam Feith (1999: 136-179).

Dari Pemilu 1999 itu, sesungguhnya dua partai saja yang pantas disebut partai nasional, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Golkar. Selain unggul di sebagian besar daerah pemilihan, kedua partai ini juga terwakili dari seluruh provinsi. PDIP, yang unggul secara nasional dengan 35.689.073 suara dan 153 kursi DPR, menang di 11 daerah pemilihan: Sumatra Utara, Sumatra Selatan, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, dan



Bali. Sementara Golkar, dengan jumlah suara 23.741.749 dan 120 kursi serta menempati peringkat kedua, menang di 14 daerah pemilihan: Sumatra Barat, Riau, Jambi, Kalbar, Kalsel, Sulut, Sulteng, Sulsel, Sultra, NTB, NTT, Maluku, Irian Jaya, dan Timtim. Daerah pemilihan sisanya dimenangkan oleh PPP (Aceh) dan PKB (Jawa Timur). Partai Amanat Nasional (PAN) pimpinan Amien Rais, yang semula sangat menjanjikan sebagai "partai nasional", terbukti dengan embel-embel "nasional" di nama partai, tak berhasil menang di satu pun daerah pemilihan. PAN juga gagal terwakili di 11 daerah pemilihan, yaitu Kalbar, Kalteng, Sulut, Sulteng, Sultra, Bali, NTT, Maluku, Irian Jaya, dan Timtim. Lalu Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang dari segi jumlah suara menjadi juara ketiga Pemilu 1999 dengan 13.336.982, menang di Jawa Timur saja, daerah yang secara tradisional merupakan basis *nahdliyin*. Lebih dari 50 persen suara PKB disumbangkan dari daerah pemilih Jatim (7.034.707). Dan dari 51 kursi PKB di DPR, 24 di antaranya berasal dari daerah pemilihan Jatim. PKB gagal terwakili di 14 daerah pemilihan, yaitu Aceh, Sumbar, Jambi, Bengkulu, Kalbar, Kaltim, Sulut, Sulteng, Sultra, NTB, NTT, Maluku, Irian Jaya, dan Timtim. Nasib yang lebih baik dialami Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yang notabene adalah partai nasional peninggalan era Orde Baru. Meski dari jumlah suara (11.329.905) hanya juara keempat di bawah PKB, karena dari segi persebaran suara lebih merata, PPP mampu meraup kursi yang lebih banyak (58 kursi). PPP juga hanya ga-

gal terwakili di tiga daerah pemilihan saja, yaitu Bali, Irian Jaya, dan Timtim. Namun, partai yang kini dipimpin oleh Wapres Hamzah Haz itu sebenarnya hanya menang di satu daerah pemilihan saja, yaitu Aceh. Partai-partai lain di luar lima besar itu bisa dikatakan beraroma lokal, atau hanya memiliki kekuatan sporadis di beberapa daerah pemilihan. Oleh karena itu, tidak cukup memiliki legitimisasi untuk dikatakan sebagai partai nasional (*Media Indonesia*, 27 Oktober 2002).

Lalu, sebatas mana sistem politik Indonesia kini mengakomodasikan keberadaan parpol lokal ini? Lembaga pertama yang bisa dimasuki adalah pemilihan anggota DPD. Sebagaimana ditunjukkan dalam pemilihan kepala desa, biasanya setiap kandidat mendaftarkan tanda gambarnya, bisa singkong, padi, kapas, atau cangkul. Untuk mengkampanyekan dirinya, seorang kandidat anggota DPD bisa diberi hak untuk membentuk parpol lokal, tetapi dengan persyaratan yang jauh lebih mudah ketimbang membentuk parpol skala nasional. Parpol lokal ini hanya semacam *passport*, tempat si kandidat mengkampanyekan dirinya sebelum pemilu, sekaligus tempat ia membangun *team work* atau *campaign organization*. Sebaliknya, ketika ia terpilih duduk di DPD, parpol lokal ini menjadi sarana membangun *networking* dengan daerah pemilihannya, sekaligus saluran aspirasi masyarakat pemilihnya untuk disuarakan dalam DPD, juga persidangan DPR dan MPR. Dalam pengertian yang lunak, parpol lokal ini menjadi semacam *shadow local party*. Lambang partai,



menjadi *trade mark* untuk pemilihan berikutnya, sekaligus mewakili aktivitasnya selama duduk di DPD, baik dalam bentuk penyebaran ide-ide, laporan kepada konstituen, termasuk transparansi keuangan.

Selain DPD, Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru sebetulnya sudah mengajukan draft bandingan terhadap RUU Parpol, dengan mengajukan gagasan pembentukan parpol lokal dengan tujuan: (1) Membuka peluang bagi parpol menengah dan kecil untuk tetap berpartisipasi dalam pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota; (2) memperkuat otonomi daerah; dan (3) meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat karena hubungan yang lebih dekat. Deskripsi tentang parpol lokal itu adalah: (1) Parpol lokal adalah parpol yang dibentuk di tingkat provinsi atau di tingkat kabupaten/kota; (2) membuat kantor pusat di tingkat provinsi atau di tingkat kabupaten/kota; (3) parpol lokal hanya berpartisipasi dalam pemilihan anggota DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota; dan (4) Pendaftaran parpol lokal dilakukan di Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nasional dan Departemen Kehakiman. Beberapa rumusan pasal pun diikutkan (Koalisi Ornop untuk Perubahan UU Politik, nd: 1-2). Tetapi, terlepas dari substansinya, mengaitkan parpol lokal dengan jenjang pemerintahan pusat dan daerah, justru akan menimbulkan kerumitan, karena akan dihasilkan lebih kurang 400 parpol lokal di tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Parpol lokal seperti ini, potensial dimasuki kalangan elite yang menguasai provinsi dan ka-

bupaten/kota itu. Untuk itu, parpol lokal sebaiknya tak dilihat dari jenjang (administrasi) pemerintahan, melainkan semata-mata terpulang kepada kebutuhan lokalitas atau lokalisme. Dengan pengertian bahwa lokalitas atau lokalisme terkait dengan keberagaman aspirasi politik dan keunggulan komparatif, misalnya konstituen yang semata-mata hanya petani atau nelayan, parpol lokal bisa menembus batas-batas geografis administrasi pemerintahan. Tiga daerah yang dihubungkan oleh satu alur sungai, tetapi alur sungai itu dipenuhi limbah industri sehingga merugikan penduduk sepanjang aliran, potensial hanya membentuk satu parpol lokal dengan nama *Ciliwung Party*, misalnya.

Sebagai jalan tengah, terdapat tiga metode pembentukan parpol lokal yang bisa dilakukan. *Pertama*, sebagai *electoral committee* atau *campaign organization* bagi calon-calon anggota DPD yang dipilih langsung dalam Pemilu 2004. *Kedua*, sebagai *permanent party* yang memperjuangkan persoalan khusus di daerah dan lintas daerah. Ketika sungai-sungai semakin mengering dan tercemar, masyarakat di sepanjang aliran sungai bisa membentuk semacam *Ciliwung Party*, *Kapuas Party*, *Musi Party*, *Mahakam Party*, *Asahan Party*, *Siak Party* dan *Bengawan Solo Party* (Piliang, 2002d). Di tingkat nasional, semuanya bisa berkolaborasi atau menjadi federasi parpol lokal, misalnya menjadi Partai Federasi Arus Sungai. Selain itu, *ketiga*, parpol lokal sebetulnya juga bisa memperebutkan kursi legislatif dan eksekutif dalam suatu daerah pemilihan tertentu, baik melalui sistem pemilu nasional atau pemilu



lokal. Untuk itu, perlu perubahan UU menyangkut pemilihan eksekutif daerah lewat mekanisme pemilihan langsung. Konsep pemilihan langsung ini sebetulnya bukanlah fenomena baru, bahkan usianya sama dengan usia demokrasi sendiri yang sudah dipakai selama 2.400 tahun, dengan pemilihan di tingkat polis. Bahkan, Karl Marx sendiri ikut berdebat soal pemilihan eksekutif di kotanya:

*"We want to tell our readers the plain truth. There took place in Cologne – and that is clearest testimony to its political vitality – a serious election struggle, a struggle between the men of the present and the men of the past. The men of the past, the men who would like see the 'period of the old Hansa towns' restored in its entirety, have been driven from the field despite all machinations..."*<sup>11</sup>

Sekaligus, parpol lokal ini menjadi semacam eksperimen demokrasi untuk melangsungkan sistem pemilu distrik dalam Pemilu 2009, apabila kinerja DPD ini baik. Sebagai eksperimen, tersedia pilihan untuk melakukan transformasi secara bertahap dari eksistensi parpol lokal ini ke dalam parpol nasional. Kesalahan utama sistem politik yang kita lakukan selama ini adalah adanya upaya menggeneralisasi keseluruhan gagasan politik secara serentak. Sistem multi-partai, misalnya, pernah dianut dan ternyata gagal, tetapi kemudian dihadirkan kembali dengan syarat-syarat yang lunak sehingga memudahkan bagi sebagian besar elite lama untuk tetap berada dalam posisi-

nya, karena elite-elite baru ternyata kualitasnya tidak lebih baik.

Tentu sejumlah konsekuensi akan turut mengikuti, dalam sebuah eksperimen demokrasi. *Pertama*, meruyaknya kembali sistem politik patrimonial yang berakar di daerah-daerah. Dengan tingkat kemajemukan yang tinggi, terbuka kemungkinan bahwa basis utama parpol lokal ini nantinya adalah unsur etnik dan agama di masing-masing daerah. *Kedua*, hilangnya sama sekali hak-hak minoritas di satu daerah. *Ketiga*, luntur-nya sikap nasionalisme yang merugikan politik skala nasional, terutama ketika berhadapan dengan politik luar negeri dan globalisasi. *Ketiga* pesimisme itu, dalam sejumlah kasus, ternyata tidak begitu menonjol. Di DKI Jakarta, misalnya, dalam dua tahun terakhir ini saja terdapat lebih dari 100 organisasi yang mengatasnamakan etnis Betawi.<sup>12</sup> Di Provinsi Papua, misalnya, terdapat le-

<sup>12</sup>Dalam sebuah pemberitaan Liputan 6 SCTV tanggal 20 Juni 2002 ini, calon Gubernur Sutiyoso mengaku mendapat dukungan dari 50 elemen masyarakat Betawi untuk mencalonkan diri, antara lain oleh elemen Forum Betawi Rempug. Padahal, organisasi masyarakat Betawi yang terbesar, Badan Musyawarah (Bamus) Betawi, tidak mencalonkannya sebagaimana berita Liputan 6 SCTV tanggal 15 Juni 2002. Organisasi masyarakat Betawi lainnya, yang mengaku didukung 70-an organisasi, malah tidak mengajukan calon sama sekali. Terakhir, satu hari setelah tragedi bom di Bali, 13 Oktober 2002, Gubernur DKI Sutiyoso menghadiri lagi deklarasi sebuah organisasi etnis Betawi yang disiarkan sejumlah media massa. Banyaknya organisasi untuk satu etnis Betawi saja menunjukkan betapa mudahnya simbol-simbol etnis dibawa dalam kancah politik praktis dengan pola dukungan sesaat. Fenomena ini juga merambah ke daerah-daerah, dengan terbentuknya banyak organisasi berbasis etnis.

<sup>11</sup>Salah satu artikel Karl Marx dalam sebuah surat kabar mengenai pemilihan umum di tingkat lokal. Lihat Marx (1843). Sumber tulisan MECW Volume 1: 366.



bih dari 340 suku. Begitu pula di Aceh, Sumatra Utara, Sumatra Barat, terdapat puluhan sampai ratusan suku, marga, atau unsur etnik yang lain. Akan teramat mudah mengidentifikasi suku Chaniago atau Koto di Sumatra Barat, sebagaimana juga marga Hutagalung dan Hutapea di Sumatra Utara, begitu pun suku Gayo dan Alas di Aceh. Dengan keberagaman seperti itu, akan sangat sulit untuk membentuk parpol lokal berdasarkan satu suku atau satu marga saja. Sebab, selain unsur etnik, masyarakat di daerah juga punya pemahaman keagamaan yang beragam. Di Malaysia, misalnya, dilema mewakili kepentingan etnis Melayu dan Islam yang dianut UMNO (*United Malay National Organization*) atau PAS (Parti Islam Se-Malaysia), tetap berlangsung dalam setiap pengambilan kebijakan. Sebagaimana ditulis oleh Mutalib (1996: 3): "Melayu dan Muslim, karena hubungannya yang sangat erat, umumnya tidak dipahami sebagai dua elemen yang berbeda oleh orang Melayu – dan khususnya non-Melayu – kendatipun keduanya, secara ideologis, inheren bertentangan satu sama lain secara diametral, yakni untuk menyebut pertentangan antara partikularisme versus universalisme".

## PEMILU LOKAL

Selain itu, pembentukan parpol lokal, lengkap dengan metode kampanye dan pemilihannya, bisa menjadi cerminan bagi parpol nasional. Di Inggris, misalnya, berdasarkan penelitian pemilu lokal pada bulan Mei 1997

yang dimenangkan oleh Partai Buruh, ditemukan bahwa gambaran tentang pemilih partai profesional juga pengorganisasian partai yang "sentralistik" (*organized "army"*) akan mematuhi perintah-perintah dari pusat adalah tidak akurat ketika diterapkan pada tugas kampanye-kampanye pemilihan partai dengan cara digariskan (Whiteley and Seyd, 2002). Selain itu, walaupun tidak masuk dalam rumusan UU, pembentukan parpol lokal, baik dalam rangka eksperimen demokrasi ataupun keseriusan untuk duduk dalam DPD, akan memberikan pembelajaran yang serius untuk menjadi politisi ekstra parlemen yang diakui sebagai hak kebebasan menyatakan pendapat (Fikri, dkk., 1999).

Pembukaan peluang bagi politisi ekstra parlemen untuk berkompetisi dalam arena terbatas, bukan hanya lewat parpol lokal, melainkan juga melalui pemilu lokal. Pemilu lokal menjadi satu jalan keluar bagi luasnya wilayah dan teritori Indonesia, serta terbatasnya kemampuan infrastruktur penyelenggaraan dan pengawasan pemilu, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU). Pemilu lokal juga menjadi sarana pencegahan ketertutupan (eksklusifisme) politik oleh pelaku-pelakunya, terutama yang berafiliasi dengan partai politik nasional, karena seringkali permasalahan yang bisa diatasi di daerah, terpaksa dibawa ke pusat untuk diselesaikan padahal menyangkut kepentingan politik lokal dalam aspek yang menaungi kehidupan orang banyak. Pemilu lokal juga menjadi sarana pemandirian penyelenggaraan dan pengawasan politik lokal, pengisian *local content*, dan pembenah-



an aspek-aspek teknis-substantif lainnya dalam wilayah politik lokal. Tentu, pemandirian itu sebatas hak-hak politik daerah yang dijamin konstitusi, dan bukan untuk aksi-aksi sepihak seperti separatisme. Penyelenggaraan pemilu nasional selama ini dipenuhi oleh beragam pelanggaran, baik yang bersifat teknis ataupun politis. Laporan KPU dalam pemilu 1999 menunjukkan banyaknya pelanggaran itu, terutama di daerah (Komisi Pemilihan Umum, 2000). Jenis pelanggaran itu antara lain kampanye di tempat pemungutan suara (TPS) pada hari pemilihan, tidak menggunakan tinta celup tangan, tidak mencantumkan daftar calon tetap (DCT) untuk anggota legislatif, berita acara tidak diberikan kepada saksi-saksi partai, intimidasi, perhitungan suara secara tertutup, dan sebagainya. Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPI) PB PMII juga mencatat 20 jenis pelanggaran ketika pemberian suara dan delapan jenis pelanggaran atas peraturan perundang-undangan yang menyangkut kampanye.<sup>13</sup>

Kebutuhan penyelenggaraan pemilu lokal juga semakin beralasan, mengingat tidak semua parpol nasional mencalonkan anggotanya untuk duduk dalam legislatif di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Hasil Pemilu 1999 juga menunjukkan bahwa tidak semua parpol nasional memperoleh kursi di DPR RI, atau hanya memperoleh kursi di DPRD I dan DPRD II. Malah, parpol kecil seperti Partai Rakyat Demokratik (PRD),

seperti pengakuan pengurusnya, mendapatkan tiga kursi di DPRD II, tetapi tidak diambil mengingat calon anggota legislatif yang terpilih tak kunjung datang ke DPRD. Sejumlah parpol lainnya malah menyatakan keterkejutan atas limpahan suara yang didapat. Realitas politik seperti ini patut dilihat sebagai bentuk ketidakseriusan parpol-parpol nasional untuk berkompetisi secara nasional, mengingat hanya punya basis atau membangun basis di satu daerah pemilihan. Dari sini sebetulnya terbuka kesempatan untuk menjadikan parpol itu sebagai parpol lokal, serta hanya bisa ikut dalam pemilu lokal.

Dari sinilah pentingnya menggarisbawahi pendapat bahwa para perancang sistem pemilu akan menghindari pendekatan "satu ukuran untuk semua", yaitu merekomendasikan suatu sistem yang dapat diterapkan untuk segala situasi. Ketika mereka menilai cocok tidaknya sebuah sistem pemilu tertentu untuk masyarakat yang terpecah (*divided society*) dan suara yang terpecah (*divided votes*), tiga variabel menjadi sangat penting: (1) Pengetahuan akan karakteristik pembagian masyarakat, yakni sifat identitas kelompok, intensitas konflik, karakteristik perseteruan, dan distribusi domisili kelompok yang berseteru; (2) karakteristik sistem politik, yaitu karakteristik negara, sistem partai politik, dan kerangka undang-undang dasar secara keseluruhan; dan (3) proses pemilihan sistem pemilu yang diadopsi, yaitu apakah sistem tersebut diterima dari penguasa kolonial, apakah dirancang dengan penuh kesadaran, apakah dipaksakan dari luar, atau apakah sistem tersebut mun-

<sup>13</sup>Laporan lengkapnya lihat Haramain dan Nurhuda (2000).



cul lewat proses evolusi dan akibat dari sesuatu yang tidak diinginkan (Reilly dan Reynolds, 2001: 11-12).

Indonesia bukan hanya mengalami *divided society* dan *divided votes*, melainkan juga *divided government* dalam bentuk yang berbeda dengan Amerika Serikat.<sup>14</sup> Dalam ranah ideologi politik, terdapat konsepsi politik aliran. Dalam nasionalisme, terdapat unsur etnisitas dan kedaerahan. Sedangkan dalam *national government*, terdapat *local government*. Makanya, sudah selayaknya demokrasi yang kita jalankan juga mengacu kepada *divided models of democracy*. Sekalipun secara nasional kita mengikuti sistem presidensiil dengan preferensi pemerintahan yang dikendalikan oleh eksekutif – yang makin ditajamkan dengan metode pemilihan Presiden secara langsung – di tingkat daerah sesungguhnya yang berlaku adalah sistem parlementer di bawah kendali legislatif. Indikatornya, parlemen lokal yang memilih kepala daerah. UU No. 22/1999 malah memberi peluang bagi anggota parlemen lokal untuk menjadi pelaksana proyek pembangunan dengan dana APBD, padahal bertentangan dengan UU No. 3/1999 tentang Partai Politik. Anggota DPRD menyiasatinya dengan cara membentuk rekanan bisnis. Kepala Daerah juga memerankan dua fungsi, yakni sebagai kepala daerah dalam artian sistem ketatanegaraan, dan sebagai kepala pemerintahan di daerah yang memegang keputusan kunci dalam birokrasi di daerah. Artinya, Kepala Daerah memerankan fungsi politik, sekali-

gus fungsi birokrasi yang idealnya independen dari kepentingan politik. Provinsi Papua malah melangsungkan *bi-cameral system* karena mengakomodasikan semacam MPR di tingkat provinsi, sekalipun ada parlemen lokalnya. Pasal 5 ayat 2 UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Sedangkan pasal 10 ayat 1 UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menyebutkan bahwa Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe adalah lembaga yang merupakan simbol bagi penyelenggaraan pelestarian adat, budaya dan pemer-satu masyarakat di NAD.

Dengan menggunakan satu sistem pemilu saja, katakanlah pemilu nasional dengan sistem proporsional terbuka, pendekatan yang digunakan adalah menggunakan satu baju untuk semua orang, semua usia, dan semua karakteristik pemilihan. Padahal, Indonesia adalah sebuah kemajemukan. Masyarakat Indonesia bukan saja hidup dalam budaya agraris, melainkan juga hidup dalam budaya industri, dan bahkan juga menjadi bagian dari budaya global. Kalau daerah tingkat dua dibagi menjadi daerah kabupaten dan kota, tentu alasannya menyangkut kepada karakteristik masya-

<sup>14</sup>Untuk pengalaman Amerika, lihat Jacobson (1990).



rakat desa dan kota yang jelas amat berbeda. Untuk kota kosmopolitan seperti Jakarta, dengan karakteristik masyarakat yang majemuk dan plural, juga infrastruktur fisik yang lengkap seperti sarana transportasi dan teknologi informasi, tentu sudah bisa menjalankan pemilihan gubernur secara langsung. Sistem seperti ini sebetulnya terbuka, mengingat Jakarta menikmati otonomi khusus, sebagaimana dengan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua. Desentralisasinya terletak di tingkat provinsi dan bukan di daerah tingkat dua, seperti kota dan kabupaten. Berbagai variasi juga dilakukan oleh tiga UU dalam tiga provinsi itu, seperti pembentukan Dewan Kota dan Dewan Kelurahan di DKI Jakarta yang berbeda dengan Badan Perwakilan Daerah (BPD) sebagaimana dimanatkan oleh UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesungguhnya, bukan hanya Kepala Daerah yang bisa dipilih secara langsung, sebagaimana amanat UU No. 18/2001 yang menggariskan pemilihan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam secara langsung. Dalam tradisi demokrasi asli Indonesia, sebagaimana ditulis oleh Muhammad Hatta, Kepala Desa dipilih secara langsung. Pasal 105 UU No. 22/1999 menyebutkan bahwa anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. UU No. 34/1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta yang disahkan tanggal 31 Agustus 1999 oleh Presiden B.J. Habibie menyebutkan bahwa di kelurahan dibentuk Pemerintah Kelurahan dan Dewan Kelurahan (Pa-

sal 14 ayat 6). Bukan hanya itu, partisipasi publik juga ditampung lewat Dewan Kota, Dewan Kabupaten dan Dewan Kelurahan. Tetapi nasib Dewan Kota dan Dewan Kabupaten belum menemui kejelasan. Yang terbentuk baru Dewan Kelurahan. Padahal, kiprah Dewan Kota/Dewan Kabupaten ini ditunggu, antara lain, untuk memberikan *partner* yang jelas kepada masing-masing Walikota/Bupati dalam mengambil kebijakan yang menyangkut pelayanan warga kota. Selayaknyalah apabila pembentukan Dewan Kota ini menjadi prioritas karena memang sudah menjadi tuntutan UU. Sebab, semakin terdesentralisasi ranah kekuasaan, semakin kecil peluang untuk lahirnya para diktator, semakin dekat kekuasaan itu kepada ranah publik, dan semakin terbuka partisipasi politik. Kekuasaan cenderung korup, apalagi kekuasaan yang menumpuk di satu tangan atau di satu cabang trias politika.<sup>15</sup>

Sebagaimana dicatat oleh Evans (2002: 3), di tingkat lokal, termasuk bagian eksekutif dan legislatif, yang paling maksimal yang dapat dipilih oleh rakyat adalah (1) Eksekutif: Gubernur, Bupati, Walikota, Camat, Kepala Desa/Lurah, Ketua Rukun Warga, Ketua Rukun Tetangga; dan (2) Legislatif: DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Badan Perwakilan Kecamatan, Badan Perwakilan Desa, Dewan Kelurahan, Badan Perwakilan RW, dan Badan Perwakilan RT. Sedangkan berdasarkan hukum dan perundang-undangan, jabatan publik yang dapat dipilih oleh masyarakat Indonesia adalah (1) Eksekutif: Kepala Desa dan Ke-

---

<sup>15</sup> Lebih lanjut lihat Piliang (2002e).



tua RT; (2) Legislatif: DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota; Badan Perwakilan Desa, dan Dewan Kelurahan. Apabila dilihat mekanisme pemilihan langsung, maka yang nyatanya dipilih masyarakat hanyalah: (1) Eksekutif: Kepala Desa dan Ketua RT; dan (2) BPD. Kenyataannya, banyak pejabat publik lokal di Indonesia tidak dipilih oleh masyarakat setempat. Jika mekanisme pemilihan juga dilihat secara lebih terinci, yakni apakah pejabat dipilih langsung atau secara tidak langsung, maka mutu pengendalian masyarakat pemilih setempat terhadap pribadi pemimpinnya nampaknya menjadi lebih lemah. Hal ini berarti bahwa banyak dari pejabat publik yang (seharusnya) dipilih, ternyata tidak dipilih oleh masyarakat, melainkan secara tidak langsung atau melalui saringan di luar kendali masyarakat pemilih.<sup>16</sup>

Untuk mengubah tingkatan pemahaman elite politik di daerah, setidaknya pemilu lokal akan membawa mereka berpikir ulang tentang makna kekuasaan yang mengandung konsekuensi pertanggungjawaban publik. Sebab, patut dicatat bahwa persoalan penting dalam konteks kekuasaan dan perubahan sosial adalah pengaruh dari kekuasaan itu – bukan langsung terhadap individu, bukan terhadap keuntungan atau kerugian yang dihasilkan terhadap individu atau kelompok – tetapi terhadap struktur sosial dan hubungan sosial tempat individu itu hidup. Karena yang terakhir inilah, bukan karena di-

rugikan atau dieksploitasi, yang menentukan kemungkinan perubahan sosial dan pembangkangan (Giddens dan Held, 1982: 214). Dengan demikian, patut dijadikan bahan pemikiran apakah dengan adanya desentralisasi pemerintahan memberikan kesejahteraan yang lebih baik ke tingkat masyarakat daerah/lokal? Kalau ternyata tidak, patut dipertanyakan tentang berbagai bentuk “perjuangan” politik yang mengacu kepada premis penindasan pusat kepada daerah selama ini. “Perjuangan” itulah yang berbuah pemekaran wilayah yang membutuhkan penguasa-penguasa baru di tingkat daerah, dengan tujuan pembebasan masyarakat daerah dari ketertindasan ekonomi dan politik.

Selama ini, terjadi upaya reduksi luar biasa atas demokrasi dan hanya menjadikannya sebagai kedaulatan elite, mengingat proses pemilihan yang abstrak seperti pemilu nasional dengan sistem proporsional, atau secara terbatas seperti pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD. Reduksi itu antara lain tergambar dalam pernyataan Dadang Hamdani, Anggota DPRD DKI Jakarta dari fraksi PDIP, pada diskusi mengenai sistem pemilihan langsung Kepala Daerah di Jakarta bahwa dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung seakan-akan pemerintah daerah terlepas sama sekali dari pemerintah pusat. Menurut Dadang, sadar atau tidak sadar, pemilihan Kepala Daerah secara langsung dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan *coupe d'etats* (kudeta) terhadap konstitusi negara (Hukumonline.com, 2002). Pernyataan itu tidak berdasar, karena pemilihan langsung Ke-

<sup>16</sup>Pasca amandemen, seperti sudah diuraikan di atas, Presiden/Wapres dan anggota DPD dipilih secara langsung yang belum termasuk dalam data Evans (2002).



pala Daerah dalam lingkup yang lebih kecil sudah dilakukan terhadap Kepala Desa. Sejumlah studi menunjukkan betapa keberadaan kepala-kepala desa ini sangatlah penting dalam membangun kepemimpinan lokal yang berhubungan dengan masalah-masalah lokal.<sup>17</sup>

Jamak diketahui bahwa sistem proporsional yang diberlakukan dalam pemilu membuat kedekatan politik wakil daerah di DPR lebih terpulang kepada partai-partai politik atau elite partainya, ketimbang kepada masyarakat politik di daerah. Yang muncul adalah eksklusifisme. Untuk itu, perlu ada semacam upaya transformasi menuju perilaku inklusif: suatu perilaku yang memiliki karakteristik bertolak belakang dengan perilaku eksklusif. Di antara karakteristik yang dimaksud adalah: *Pertama*, para elite lokal, khususnya para birokrat daerah, harus memiliki apa yang disebut dengan *policy centric loyalty*, yakni suatu loyalitas yang diberikan tidak saja kepada atasan dan sesama elite, tetapi juga kepada masyarakat. *Kedua*, para elite lokal harus lebih memposisikan keberadaan mereka sebagai pelayan masyarakat daerah, bukan sebagai "penguasa" otonomi di daerah. Dengan demikian, maka kebiasaan lama di kalangan elite lokal untuk memonopoli proses pengambilan kebijaksanaan di daerah harus segera ditinggalkan (Hidayat, 2000: 146-147).

Persoalan-persoalan spesifik di tingkat daerah membutuhkan penanganan

penanganan spesifik, bukan sebagaimana yang terjadi selama ini lewat generalisasi kebijakan. Sebagai pengikat komitmen itu, elite lokal harus ditempatkan sebagai orang yang dipilih oleh masyarakat lokal lewat mekanisme pemilu lokal. Dengan begitu, masyarakat politik lokal bisa sewaktu-waktu mengajukan kritikan, protes, penolakan, bahkan meminta penggantian lewat mekanisme demokrasi. Pemilu lokal juga diharapkan mampu membangun aliansi-aliansi strategis di antara elite-elite daerah untuk membendung dominasi elite-elite nasional dalam kerangka demokratisasi. Pengalaman di Filipina menunjukkan peran Gubernur terpilih di Provinsi Antique, Evelio B. Javier yang berusia 28 tahun, yang telah berkampanye dengan gigih untuk memberantas korupsi politik. Javier ditembak mati tanggal 11 Februari 1986 karena mempertahankan kejujuran dalam perhitungan suara untuk pemilihan Presiden yang dilakukan tergesa-gesa empat hari sebelumnya (Diamond, 1994: 5). Sikap oposisi dan kemandirian politik Javier dari rezim Ferdinand Marcos telah menyeretnya ke kematian, tetapi sekaligus menumbuhkan benih-benih perlawanan atas kediktatoran.

Peluang mengadakan "pemilu lokal" sesungguhnya dibuka oleh UU No. 3/1999 tentang Pemilu. Pasal 76, 77 dan 78 UU No. 3/1999 itu mengatur tentang pemilu ulang apabila terjadi kekeliruan, kesalahan, dan lain-lainnya dalam pemilu sebelumnya. Demikian juga pasal-pasal yang mengatur tentang pemilihan susulan untuk anggota DPRD di wilayah pemekaran. Te-

<sup>17</sup>Salah satu kumpulan studi itu, lihat delapan tulisan yang dimuat dalam van Ufford (1988).



tapi pasal-pasal itu diubah karena ada kekhawatiran elite bahwa masyarakat tidak siap. Akibatnya, dengan pola penunjukan anggota legislatif di daerah-daerah pemekaran tanpa pemilu lokal, menjadi satu bentuk *ignorance* penguasa atas UU. Sikap ini patut dicurigai sebagai bagian dari resentralisasi politik. Padahal, apabila dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen, akan didapatkan pelajaran yang amat berharga untuk memulai sistem pemilu yang lebih sesuai dengan harapan masyarakat di daerah. Pengabaian terhadap pasal-pasal pemilu lokal itulah yang membuka peluang bagi pemekaran banyak wilayah, mengingat kemudahan yang disediakan untuk membentuk anggota legislatif di daerah yang hanya berdasarkan hasil pemilu di wilayah induk. Keputusan ini juga menabrak logika pemekaran wilayah, yaitu menyesuaikan kebutuhan masyarakat daerah dengan pemerintahan daerah. Adalah tidak mungkin aspirasi politik masyarakat di wilayah pemekaran sama dan sebangun dengan wilayah induk.

## KEPUSTAKAAN

- Abdullah, Taufik dan Sharon Siddique. 1989. *Tradisi dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara* (Jakarta: LP3ES).
- Baudet, H. & I.J. Brugmans (eds.). 1987. *Politik Etis dan Revolusi Kemerdekaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).
- Biro Humas Komisi Pemilihan Umum. 2000. *Pemilu Indonesia dalam Angka dan Fakta Tahun 1955-1999* (Jakarta: Biro Humas KPU).
- Diamond, Larry & Marc F. Plattner (eds.). 1998. *Nasionalisme, Konflik Etnik, dan Demokrasi* (Bandung: Penerbit ITB).
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 2, April.
- \_\_\_\_\_. (ed.). 1994. *Revolusi Demokrasi: Perjuangan Kebebasan dan Pluralisme di negara Sedang Berkembang* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).
- Evans, Kevin. 2002. "Pemilu Lokal: Mengembalikan Hak Masyarakat Melalui Representasi Keterwakilan Optimal", *Jurnal PSPK*, Edisi 3, Juni-Juli.
- Feith, Herbert. 1999. *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia).
- Fikri, Akhmad dkk. 1999. *Menjadi Politisi Ekstra Parlementer* (Yogyakarta: LKiS).
- Giddens, Anthony & David Held (eds.). 1982. *Perdebatan Klasik dan Kontemporer Mengenai Kelompok, Kekuasaan, dan Konflik* (Jakarta: Rajawali Pers).
- Hal, John A. 1995. *Civil Society: Theory, History, Comparison* (Cambridge, United Kingdom: Polity Press).
- Haramain, A. Malik & M.F. Nurhuda. 2000. *Mengawal Transisi: Refleksi Atas Pemantauan Pemilu '99* (Jakarta: JAMPPPI PB PMII bekerja sama dengan UNDP).
- Hidayat, Syarif. 2000. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan* (Jakarta: Pustaka Quantum).
- Hobbes, Thomas. nd. *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil* (New York; A Touchstone Book Published by Simon & Schuster).
- Jacobson, Gary C. 1990. *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in U.S. House Elections, 1946-1988* (Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press).
- Koalisi Ornop untuk Perubahan UU Politik. Tanpa Tahun. *Tanggapan dan Usulan terhadap Perubahan Undang-undang Partai Politik*.
- Komisi Pemilihan Umum. 2000. *Buku Inventarisasi Pelanggaran dan Kecurangan Pemilihan Umum 1999* (Jakarta: KPU).



- Locher-Scholten, Elsbeth. 1996. *Etika Yang Berkeping-keping: Lima Telaah Kajian Aliran Etis dalam Politik Kolonial 1877-1942* (Jakarta: Penerbit Djambatan).
- Locke, John. 2002. *Kuasa Itu Milik Rakyat: Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius).
- Marx, Karl. 1843. "The Local Election of Deputies to the Provincial Assembly", dalam *the Rheinische Zeitung* No. 68, March 9.
- Miller, David dan Larry Siedentop (eds.). 1983. *Politik dalam Perspektif Pemikiran Filosofis dan Teori* (Jakarta: CV Rajawali).
- Munggoro, Dani Wahyu dan Andri Novi. 2002. *Panduan Menakar Otonomi Komunitas* (Jakarta: Yappika).
- Mutalib, Hussin. 1996. *Islam dan Etnisitas: Perspektif Politik Melayu* (Jakarta: LP3ES).
- Naim, Mochtar. 2002. *Suara Wakil Rakyat: Kumpulan Pidato dan Buah Pikiran yang Disampaikan Selaku Anggota BP MPR RI Utusan Daerah Sumbar Fraksi PBB dan Kemudian FUD Dalam Forum MPR RI Oktober 1999-Maret 2002* (Padang: CV Hasanah).
- Perdana, R. Herlambang (Penyunting). 2001. *Sketsa hak Asasi Manusia Jawa Timur 2000: Penindasan Atas Nama Otonomi*. Diterbitkan Atas Kerja Sama Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya dengan Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Piliang, Indra J. 2002a. "Bikameral Setengah Kamar", *Koran Tempo*, 1 November.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral", *Media Indonesia*, 20 November.
- \_\_\_\_\_. 2002c. "Partai Politik Lokal: Sambutan Soempah Pemoeda", *Sinar Harapan*, 28 Oktober.
- \_\_\_\_\_. 2002d. "Partai Lokal versus Disintegrasi Nasional", *Media Indonesia*, 7 November.
- \_\_\_\_\_. 2002e. "Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan DKI Jakarta 1997-2002: Quo Vadis Desentralisasi?", dalam naskah buku yang diterbitkan oleh LPEM-FEUI bekerja sama dengan Pemda DKI Jakarta.
- Putra, Fadillah. 1999. *Devolusi: Politik Desentralisasi sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara-Rakyat* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Reilly, Ben dan Andrew Reynolds. 2001. "Konteks Sosial dan Politik", dalam *Sistem Pemilu* (Stockholm, New York, dan Washington: International Idea, UNDESA, dan IFES).
- Russell, Bertrand. 1953. *Kekuasaan dan Individu* (Jakarta: Jajasan Pembangunan).
- Rasyid, M. Ryaas. 2002. *Menolak Resentralisasi Pemerintahan* (Jakarta: Millennium Publisher). Diterbitkan untuk Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).
- Ratnawati, Tri. 2000. "Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia", *Jurnal Otonomi*, Vol. I, No. 3, Mei.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (New York & London: W.W. Norton & Company).
- van Niel, Robert. 1984. *Munculnya Elit Moderen Indonesia* (Jakarta: Pustaka Jaya).
- van Ufford, Philip Quarles (ed.). 1988. *Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program* (Jakarta: PT Gramedia).
- Verzichelli, Luca and Maurizio Cotta. 2002. "Still a Central Institution: New Patterns of Parliamentary Democracy in Italia, 1992-2002", Makalah dalam Workshop a Renewal of Parliamentary in Europe: MPs Behaviours and Actions Constrains, Turin, 22-27 Maret.
- Whiteley, Paul and Patrick Seyd. 2002. "Local Party Campaigning in a General Election: The Electoral-Professional Model of Party Organization Re-Examined", Makalah dalam Lokakarya tentang 'Do Campaign Matter?' pada the ECPR Joint Sessions, Copenhagen, April 14-19th.
- Zon, Fadli. 2002. *Gerakan Etnonasionalis: Bubarnya Imperium Uni Soviet* (Jakarta: Sinar Harapan).